*Colección La Antorcha*

NICOLA MATTEUCCI

# EL ESTADO MODERNO

## LÉXICO Y EXPLORACIONES

Prólogo de Ángel Sánchez de la Torre

*Unión Editorial*

ACCESO ABIERTO

universidad FRANCISCO MARROQUIN

*Colección La Antorcha*

# El Estado moderno

Léxico y exploraciones

Nicola Matteucci

# El Estado moderno

## Léxico y exploraciones

*Unión Editorial*

ACCESO ABIERTO

universidad FRANCISCO MARROQUIN

Título original:
*Lo Stato moderno: Lessico e Percorsi* (1993).
© 1993 Società editrice il Mulino, Bolonia. Nueva edición 1997

Traducción de la edición de 1997 por JUAN MARCOS DE LA FUENTE

© 2010 para la edición española:
UNIÓN EDITORIAL, S.A.
c/ Martín Machío, 15 • 28002 Madrid
Tel.: 91 350 02 28 • Fax: 91 181 22 12
Correo: info@unioneditorial.net
www.unioneditorial.es

ISBN: 978-84-7209-524-3
Depósito legal: M. 25.249-2010

Compuesto por JPM GRAPHIC, S.L.
Impreso por MALPE, S.A.

*Printed in Spain* • Impreso en España

CREATIVE COMMONS

# Índice


Prólogo a la edición española,
por Ángel Sánchez de la Torre . . . . . 9

Prólogo . . . . . 13

PRIMERA PARTE: LÉXICO . . . . . 17

I. Estado . . . . . 19

II. Soberanía . . . . . 87

III. Contractualismo . . . . . 107

IV. Constitucionalismo . . . . . 135

V. Opinión pública . . . . . 179

VI. Corporativismo . . . . . 201

SEGUNDA PARTE: EXPLORACIONES . . . . . 213

VII. De la igualdad de los antiguos comparada
con la de los modernos . . . . . 215

VIII. En el laberinto de los contractualismos . . . . . 251

IX. Individuo, sociedad y gobierno representativo . . . 273

TERCERA PARTE: ENTRE LÉXICO Y EXPLORACIONES . . . . . 311

X. Política . . . . . 313

XI. Pluralismo . . . . . 341

Referencias bibliográficas . . . . . 367

# Prólogo a la edición española

Cuando un teórico de la ciencia política se propone fijar el léxico del lenguaje usado por especialistas e investigadores de todo lo concerniente a la realidad del Estado moderno, proyecta el empleo de cada término sobre el plano del contexto en que posee relevancia conceptual. Así, el léxico de la ciencia política se proyecta en momentos históricos y en precisiones ideológicas, tácticas, culturales, religiosas, jurídicas, filosóficas, etc., donde la organización del poder público alcanza vigencias sectoriales o totales.

En este conjunto de estudios, el profesor Matteucci desenreda múltiples hilos conceptuales trabados en lenguajes científicos heterogéneos que presentan inconvenientes derivados del transcurso histórico, de las diferencias culturales, y de tremendos forzamientos ideológicos.

Muchos intentos clarificadores desplegados hasta ahora se contaminaban fácilmente, bien desde los hitos normativos de sus instituciones históricas, bien por la terminología formalista que puede envolver profundas disimetrías de contenidos, bien a causa de la superficialidad semántica de quienes desconocen la alcurnia cultural del lenguaje en que se han desarrollado las nociones políticas actualmente vigentes, que es el indoeuropeo.

Matteucci ha intentado, en los términos que se reúnen en el presente volumen, dar razón del lenguaje común de los científicos de la política. Para ello no reduce cada término a un significado único que se arrogara la ortodoxia científica, sino algo mejor: explica cómo cada término ha podido acoger diferentes tonalidades conceptuales en diversos contextos históricos y sistemáticos, pero dejando ver al trasluz la continuidad de su significado primordial (casi siempre de origen griego o latino) en la fluidez histórica de sus aplicaciones. Este autor no sólo mantiene la identidad filológica del

sentido ancestral, sino también las razones que han inducido a sustituir unos términos por otros, dada cierta analogía situacional de instituciones diversas, o su radicación cultural en ciertas creencias o estructuras culturales predominantes.

Obviamente, el tema que hace girar en su torno a los restantes es el concepto de «Estado». Su tipología configurada en diferentes formas del poder en sociedades antiguas y modernas no esconde el hecho de que actualmente el Estado esté perdiendo su valor científico propio: de un lado invade todo el campo de los poderes sociales; de otro se asimila a procesos jurídicos y económicos hasta el punto de desvirtuar la identidad conceptual de todos ellos (incluyendo imposiciones totalitarias en valores de cultura y en creencias religiosas capaces de inspirar conductas sociales libres y responsables para cada individuo). Con ello la terminología de la ciencia política es vacua y meramente voluntarista a los solos efectos de argumentación ideológica.

Lo que resulte de esta situación sobre la sociedad y sobre los individuos es algo que sólo podría explicarse desde supuestos de totalitarismo político. Aparecen operaciones ideológicas conducentes a captar (y capturar) votos, coincidentes con la corrupción (cuyo comienzo es la subvención, Aristóteles *dixit*) que enriquece a muchos y que mantiene mayorías parlamentarias al precio de trasvases monetarios no previstos legalmente. La democracia formal es sustituida por la cleptocracia efectiva.

En este tipo de cuestiones, entre otras, los análisis de Matteucci sirven para ver cómo los vectores económicos de la organización social se interactivan con los políticos, desplazándose el poder desde unas orillas a otras al aprovechar los vados que facilita la navegación histórica de los Estados.

La entidad de la soberanía como racionalización jurídica del poder es prisma polifacético manejado magistralmente por el autor. Precedentes históricos, terminología técnica en cada época, personalidades que han instaurado y transformado diversas expresiones de realidades políticas, son examinados concienzudamente hasta abrir nuevos interrogantes sobre formas de soberanía que están surgiendo en la actualidad.

En contraste dialéctico con la noción moderna de soberanía se afirma históricamente la insistencia disciplinante del contractualismo social de los siglos XVI y XVII. El proceso ilustrado protagonizado por pensadores políticos como Altusio, Hobbes, Spinoza, Pufendorf, Locke, Kant y otros es matizado en cada caso por Matteucci dada la relevancia histórica de los mismos, y sólo puede aludir de pasada a otros que se fijaron preferentemente en nociones más jurídicas: derecho subjetivo, justicia conmutativa, libertad personal, justicia entendida en el dilema teórico entre licitud e ilicitud, y no en el voluntarismo de los legisladores (doctrinas desarrolladas desde Soto hasta Leibniz). Como consecuencia de las victorias militares de los países en que prevalecieron las iglesias reformadas, sobre los de la corona austriaca (entre los cuales se hallaban los territorios españoles), el método contractualista ingresó en el marco del Estado, generalizando el acuerdo horizontal (*agreement*) entre intereses políticos y económicos; así como el acuerdo vertical (*covenant*) entre fieles y soberanos de un lado, y el Dios de las iglesias oficiales por otro.

Desde estos focos (soberanía, poder, acuerdos, paz) doctrinalmente decisivos, Matteucci examina y desnuda, hasta clarificarlos despiadadamente, los vértices teóricos en que se ha venido conteniendo y definiendo la realidad política: constitucionalismos anglosajones y continentales, el protagonismo de la opinión pública, así como otros factores modernos como es la visión corporativa de la entidad política, las distintas versiones de «igualdad» donde el autor supera el formalismo fetichista de los eslóganes ideológicos al profundizar en el carácter configurador y creador que la igualdad en el mérito puede alcanzar. Matteucci sabe que la *isonomía* que acondiciona la dignidad de los individuos en su marco político proviene de la significación de la *isótes* y del *ísos*, cuya palabra madre, *ís*, significa «fuerza», idénticamente con la palabra latina *vis*. Por ello Matteucci resuelve finamente aparentes contradicciones conceptuales en muchos de los términos del lenguaje político usual, por paradójicas que muchas veces resulten.

Un juego de espejos constituido desde los más importantes conceptos de la ciencia política (representación política, libertad individual, acción colectiva, pluralismo partidista, partidocracia, etc.),

hábilmente encajado por las manos de este agudo y experimentado intelectual italiano, perfila en sus reflejos variables el fenómeno de la denominación de los eventos de trascendencia política. Matteucci aclara así sin deslumbrar, y articula sin confundir, el núcleo doctrinal del pensamiento político-jurídico, sin que su erudición bibliográfica ni su sabiduría clasicista distraigan a un lector interesado en llegar a entender, pura y llanamente, el conjunto de las realidades políticas actuales.

ÁNGEL SÁNCHEZ DE LA TORRE
*Catedrático emérito de la UCM,*
*de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*
Madrid, mayo de 2010

# Prólogo

A lo largo de mi vida he redactado muchos términos (o entradas) para diccionarios y enciclopedias, todos ellos, por supuesto, referentes a la política. Precisamente en este sector las palabras están más gastadas y son más ambiguas, por lo que se impone redescubrir más allá del término el concepto que este encierra. Ha sido un ejercicio difícil, porque el lenguaje de la política, al no pertenecer a un saber especializado, se encuentra en la confluencia de muchos saberes dispersos y diferentes, por lo que es preciso tener competencia en diversas disciplinas, como la ciencia política, el derecho, la filosofía.

No se trata ciertamente de hacer un mero reconocimiento histórico hipercontextualista del uso de una palabra, y tampoco de dar su definición analítica en los distintos usos corrientes: un planteamiento que no fuera histórico-conceptual habría acabado careciendo de toda verdadera sustancia y sin captar la profundidad semántica de la palabra. En cambio, un planteamiento histórico-conceptual habría llevado a descubrir no sólo cambios radicales de significado de esa palabra, sino también de la diferente posición que la misma ocupaba en nuevas constelaciones de conceptos. Como modelo a imitar he privilegiado los *Geschichtliche Grundbegriffe* (Stuttgart, Klett-Cotta, 1972 ss.), obra dirigida por Otto Brunner, Werner Conze y Reinhart Koselleck, sobre la *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Nueva York, Macmillan, 1968), dirigida por David L. Sills. Esto se debe al hecho de que las ciencias sociales con demasiada frecuencia emplean palabras olvidando que las mismas tienen una historia y que en esta historia tienen su propia densidad. En una palabra, para redactar una entrada hay que hacer al mismo tiempo historia de los conceptos e historia de las instituciones, donde los conceptos remiten a la filosofía y las instituciones a la sociedad.

He reunido los términos que tenían una estrecha conexión con el Estado, un tema que no puede dejarse —por lo que hemos dicho— a los historiadores de las instituciones, aferrados al dato normativo, o a los historiadores puros, que emplean la palabra sin ahondar en el concepto. El Estado es un fenómeno nuevo que se produce en la historia de Occidente, que ha condicionado y condiciona fuertemente la vida moral e intelectual: es difícil encontrar una idea, por abstracta que sea, que no implique esta realidad. Además, la filosofía política tiene en la realidad del Estado su punto necesario de referencia.

A la primera parte, dedicada al «léxico», he hecho seguir una segunda, que he llamado «exploraciones»*. Estas exploraciones representan un punto de vista distinto: es una comparación sobre algunos conceptos clave entre el pasado y el presente, para calibrar las afinidades, pero también y sobre todo las distancias. Aquí nos movemos más en el plano de la historia de las ideas, pero también las ideas se expresan con palabras; y las ideas o las palabras se expresan o pronuncian siempre en una situación histórica determinada, con sus siempre nuevos y diversos problemas individuales. Pero en el trasfondo está siempre el Estado, esta particular organización del poder que ha dominado toda nuestra historia moderna.

Este es el punto del que nosotros debemos tomar conciencia. En la historia del mundo ha habido otras formas de organización del poder radicalmente diversas. Simplificando: la tribu, la *polis*, los imperios antiguos. Pero el Estado es nuestra historia, de cuya realidad debemos ser conscientes sobre todo hoy en que ha entrado en plena crisis, de la cual no sabemos cómo saldremos y por qué vía. Acaso sería más actual un libro sobre los Imperios antiguos, centrados en una visión religiosa del mundo, que establecía las líneas de la amistad y de la enemistad. Los Imperios eran un conglomerado desordenado de *nationes* y etnias, donde la diversidad y la pluralidad no se oponían a la búsqueda de la representación simbólica en la figura del Emperador: las comunidades convivían en grandes espacios en una realidad siempre en movimiento. Los Imperios son

* N. del T.: El Autor utiliza el término «percorsi» (recorridos), que hemos preferido traducir por «exploraciones».

agregaciones políticas como las galaxias. Pero, lamentablemente, sobre esto la literatura es casi inexistente.

Más modestamente: ¿por qué este libro? Estas «entradas», aunque redactadas para iniciativas editoriales de gran prestigio, como la *Enciclopedia del diritto*, la *Enciclopedia del Novecento*, la *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, son consultadas —en su mayor parte— sólo por estudiosos e investigadores, y no circulan entre un público más amplio. El éxito que ha tenida la edición económica del *Dizionario di Politica* me ha permitido probar la utilidad para los estudiantes (y no sólo para ellos) de esta indagación dirigida a definir los conceptos que están detrás de las palabras, sobre todo en el campo de la política, porque el uso de un lenguaje confuso y ambiguo no favorece ciertamente a la vida democrática, que debería basarse sobre todo en la palabra. La tarea de la ciencia —en política— consiste en tratar de aportar claridad al lenguaje común, el lenguaje de todos.

La primera edición de este libro, a la que siguieron numerosas reimpresiones, se publicó en 1993. Publico ahora esta segunda edición ampliada con dos capítulos titulados *Política* y *Pluralismo*, colocados en una Tercera parte, pues se mueven entre el «léxico» y las «exploraciones».

Las entradas y los ensayos recogidos en este libro se publican inalterados en su estructura respecto a su primera publicación; sin embargo, se han aportado algunas modificaciones, ya sea para uniformarlos, ya sea para explicar algún pasaje oscuro. Hay algunas repeticiones, pero era imposible eliminarlas: cada entrada o cada ensayo es una realidad en sí, que puede leerse aisladamente. Las repeticiones —en realidad— se insertan en contextos problemáticos distintos.

Las bibliografías han sido íntegramente revisadas, bien para ponerlas al día, bien para aligerar las demasiado largas. Hemos elegido estos criterios: privilegiar las obras en italiano, mencionando las extranjeras sólo en casos importantes; no señalar, salvo en casos excepcionales, artículos de revista; evitar la repetición en las diversas bibliografías de las mismas obras, por lo que el lector interesado tendrá que hojear también las otras.

Indicamos a continuación las distintas fuentes:

— *Estado*, en *Enciclopedia del Novecento*, vol. XII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1984.

— *Soberanía*, en *Dizionario di Politica*, Turín, UTET, 1976.
— *Contractualismo*, en *Dizionario di Politica*, Turín, UTET, 1976.
— *Costitucionalismo*, en *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. II, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1992.
— *Opinión pública*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milán, Giuffrè, 1980.
— *Corporativismo*, en «il Mulino», n. 2, 1984, pp. 305-313.
— *De la igualdad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en «Intersezioni», n. 2, 1985, pp. 51-70.
— *Individuo, sociedad y gobierno representativo*, en «Fenomenologia e società», n. 5, 1979, pp. 10-32.
— *Política*, en *Enciclopedia delle scienze sociali,* vol. VI, 1996.
— *Pluralismo*, en *Enciclopedia delle scienze sociali,* vol. VI, 1996.

*Primera parte*

# Léxico

*Capítulo primero*

# Estado

## 1. PARA UNA DEFINICIÓN HISTÓRICO-TIPOLÓGICA

Por Estado generalmente se entiende —siguiendo a Max Weber— una forma históricamente determinada de organización del poder o de las estructuras de la autoridad, marcada por el hecho de que sólo una instancia, cabalmente la estatal, tiene el monopolio legítimo de la constricción física. En otros términos, el Estado «moderno» se caracteriza por el monopolio de lo político, por lo que también se puede hablar de identidad entre el Estado y lo político. Este monopolio se ejerce a través de procedimientos y medios racionales: por un lado, el derecho, que establece normas abstractas, generalmente impersonales, para evitar cualquier forma de arbitrariedad, y, por otro, una administración burocrática, basada en la jerarquía y en la profesionalidad, todo lo cual garantiza la legalidad, es decir la objetividad y la previsibilidad del proceso político-administrativo. Esta forma de dominio se caracteriza, pues, por su racionalidad, una racionalidad que, refiriéndose exclusivamente a los medios y no a los fines, es una racionalidad meramente formal. El Estado, así, es una particular forma de organización coactiva, que mantiene unido a un grupo social sobre un determinado territorio, diferenciándolo de otros grupos a él ajenos; generalmente se caracteriza por tres elementos: el poder soberano, que encarna la autoridad; el pueblo, que en los distintos tiempos históricos tiene funciones diversas; y finalmente el territorio o, mejor, la unidad territorial sobre la que ejerce el propio dominio (el Estado tiene un centro —la capital— y fronteras precisas y delimitadas), de donde la territorialidad de la

obligación política. De esta primera elemental definición tipológica derivan tres importantes consecuencias.

*Estado y otras formas de dominio*. Ante todo el Estado se diferencia de otras formas de organización del poder. Para mantenernos en el ámbito de la historia de Occidente, el Estado es distinto de la *polis* griega no sólo por la extensión del propio territorio que le permite complejas articulaciones internas imposibles en una pequeña comunidad, sino también porque la democracia directa de los antiguos no conocía sino débiles y ligeras estructuras verticales de poder. El Estado, en cambio, se presenta como un «ente», como una persona jurídica, dotada de órganos y oficinas propios, superior a sus componentes y distinta de ellos, con un derecho de imperio originario y soberano sobre todos y sobre todo. Esto no quita que el pensamiento político clásico haya ejercido y ejerza una notable influencia sobre la cultura política que ha acompañado a la historia del Estado moderno: ayer con el ideal del gobierno mixto (es decir, juntamente monárquico, aristocrático y democrático), hoy con la aspiración a garantizar a todos una ciudadanía plena.

Igualmente, el Estado se diferencia de la *Res publica romana,* cuyo gobierno estaba formado por una multitud de magistraturas colegiadas con funciones específicas, limitadas en el tiempo, gratuitas y responsables, con garantías para el ciudadano ofrecidas por la *provocatio ad populum*. El ordenamiento republicano se incardinaba en el *Populus*, que se expresaba a través de asambleas populares o comicios (el elemento democrático), para la elección de los magistrados y la votación de las leyes, y en el *Senatus* (el principio aristocrático), cuyos miembros eran nombrados por los censores, sobre todo de entre quienes habían desempeñado magistraturas, y que representaba la continuidad de la comunidad política, sobre todo por su competencia en política exterior. Esto no quita que el derecho romano no tuviera una enorme influencia sobre la evolución del Estado, ya que la Iglesia primero y luego las universidades habían conservado su memoria. El derecho romano no proporcionó sólo armas al absolutismo, con el principio *quod principi placuit legis habet vigorem*, sino también al redescubrimiento y a la defensa del principio

de propiedad, según la máxima de Séneca: «*Ad reges potestas omnium pertinet, ad singulos proprietas*». No sólo esto: todo el proceso de racionalización jurídica del derecho privado, realizado por el Estado continental, tiene como punto de referencia el derecho romano, entendido como *ratio scripta*.

El Estado moderno se diferencia también del sistema feudal, históricamente antecedente, en el cual tenemos, por un lado, una complicada trama de derechos de soberanía de los distintos señores en los diferentes países, por lo que falta la unidad territorial del Estado, y, por otro, un poder atomizado y difuso en la sociedad, o, mejor, muchos centros de poder ordenados jerárquicamente, cada uno de ellos soberano en el ámbito que el derecho le ha asignado; estas relaciones de poder eran personales y privadas, basadas en una relación sinalagmática o contractual. Todo esto permitía la guerra privada, en la que prevalecían los vínculos gentilicios o tribales, y la rebelión o insurrección contra el superior, cuando se pensaba que había violado el derecho. El Estado, en cambio, con el monopolio del uso legítimo de la fuerza, tiende a instaurar la paz en su interior o en su propio espacio territorial, y tiene una relación impersonal y pública con los gobernados. Esto no obsta para que no se pueda percibir una continuidad entre las asambleas representativas y las representaciones políticas modernas, como no impide que la herencia medieval de la primacía del derecho sobre el poder pese fuertemente sobre la formación del Estado moderno.

Finalmente, el Estado se diferencia del régimen totalitario, dado que ambos tienen centros de gravedad distintos, si no opuestos. Para el primero es el Estado, todo él incardinado en su ordenamiento jurídico y en su burocracia legal, el que garantizan la certeza y por tanto la libertad tanto a los individuos como a los grupos sociales. Para el segundo es el partido, con su ideología, el que invade todo momento de la existencia individual para poder luego movilizar políticamente a las masas. En los regímenes totalitarios, en efecto, tenemos una burocracia carismática, a la que acompaña una policía política secreta encaminada a infundir el terror: se pierde el momento de la legalidad y de la previsibilidad, porque el enemigo no es sólo el real, puesto que puede inventarse un enemigo «objetivo», definido por

quien interpreta de un modo soberano la ideología. Esto no quita que los regímenes totalitarios hayan continuado aquel proceso de tecnologización de la política, es decir aquella reducción del poder a técnica racional que caracteriza al desarrollo del Estado: lo único que hace el totalitarismo es llevarlo a sus últimas consecuencias, haciendo que el poder sea totalmente impermeable a la moral y a los principios religiosos, al sentido común y a los valores subjetivos de los individuos, es decir a todo aquello en que se basa la legitimidad: en efecto, se quiere una politización total de la sociedad, reducida a sujeto a plasmar a través de la tecnología política.

*Tipología e historia*. Como vemos, las definiciones tipológicas, precisamente por su rigidez, chocan contra el desenvolvimiento histórico real y, apenas calan en la realidad, es necesario abrir los paréntesis de los distingos. Los tipos ideales —como es sabido— no son la realidad, la historia; sirven tan sólo para pensarla mejor, sobre todo cuando nos referimos a procesos históricos de larga duración. En ellos pasa inadvertido lo individual, la microhistoria con sus borrascas y su murmullo social, y —pero hasta cierto punto— las rupturas revolucionarias. Sin embargo, este tipo ideal debe entenderse de un modo no rígido sino dinámico: el Estado es el fruto de una intensificación o de una aceleración de procesos socio-institucionales, al principio lentos o apenas perceptibles; es la condensación, más o menos rápida, de elementos antes en estado fluido; es la aparición de nuevas constelaciones o de nuevos contextos, en los que los datos tradicionales acaban desempeñando un papel completamente nuevo y distinto. Incluso a las rupturas, que también se dan en la historia del Estado moderno, es difícil fijarles una fecha precisa, porque también ellas son resultado de un proceso, que se insinúa en el pasado hasta eclipsarlo. Las rupturas que nos interesan son esencialmente tres: el establecimiento de la soberanía moderna; el desplazamiento del poder político del rey al pueblo, que no destruye sino que refuerza el Estado; y, finalmente, el actual eclipse del Estado concretado en la pérdida de su autonomía.

La variable explicativa unitaria de este largo periodo histórico, que tiene como protagonista al Estado, puede apreciarse en el

absolutismo, que no es tanto una época cerrada en sí y homogénea, como una variable efectivamente activa, la cual acelera —de manera distinta y en tiempos distintos según los diferentes países— procesos institucionales ya en marcha. Todos los Estados europeos han conocido un momento absolutista, que se reveló más débil en los que fueron los primeros en experimentarlo, como Inglaterra. De entrada, por absolutismo podemos entender la concentración y unificación de la titularidad y del efectivo ejercicio del poder en sus aspectos más exquisitamente políticos (la paz y la guerra) en una sola instancia (el Estado o, mejor, el rey): un poder monocrático, pues, y puramente descendente, que podía ser limitado, no sólo por el derecho natural, sino por las leyes fundamentales, pero no controlado por los súbditos. Desde un punto de vista realista, es más verdadera la afirmación de Luis XIV, «el Estado soy yo», y más hipócrita la de Federico el Grande, «yo soy un servidor del Estado». El rey es realmente el sol que todo lo ilumina y todo lo vivifica. Pero no hay que confundir la monarquía absoluta con la despótica o señorial, que significó una forma regresiva de modernización, en la que el rey aspiraba a extender ese poder señorial, que tenía en privado en su casa y en su corte, a todo el país, considerándolo propiedad suya, por lo que el poder político no se diferenciaba cualitativamente de un señorío doméstico sobre otros cabezas de familia y la moderna soberanía territorial quedaba reducida al viejo señorío agrario.

La característica del Estado, como consecuencia de las tensiones absolutistas, la marca el hecho de que toda esta concentración y unificación del poder se produce bajo el lema de una racionalización cada vez mayor de su ejercicio en orden a obtener una mayor eficiencia: de esta forma se verifica una progresiva diferenciación de los servicios burocrático-administrativos, con la consiguiente especialización de las diversas funciones. El Estado moderno, en su realidad, está construido como una máquina y cada vez se gestiona más como una empresa, adecuada a los distintos fines políticos que se desea alcanzar: una empresa pequeña —pero que es la fuerza motriz de la transformación de la vida colectiva— a la que se contrapone la sociedad, anclada en la tradición. De aquí surge el dualismo o la tensión entre Estado y sociedad: el primero es «artificial», en cuanto

integrado por aparatos burocráticos, la segunda «natural», ya que siempre se había sentido y entendido como un «cuerpo». La integración social resulta ahora ser obra del Estado, aun cuando, en su lento crecimiento, este deba aceptar diversos compromisos con la sociedad, es decir con la nobleza de toga y con la nobleza local, con la ciudad y sus patricios y burgueses.

Precisamente porque es una empresa, una máquina, el Estado es algo externo al tejido social, por lo que las innovaciones en el plano de la técnica de gobierno son fácilmente imitables e importables: se da, pues, un fácil proceso de difusión de las innovaciones desde los países más adelantados en el desarrollo político a los más atrasados. Los paradigmas o modelos son Inglaterra y Francia: la primera realizó, con la formación de la *common law* por parte de los jueces itinerantes del rey, la unificación de la justicia, y después, con Cromwell, bajo Enrique VIII, experimentó las formas de una moderna burocracia central y, finalmente, dio una solución nueva a la participación de las clases en el gobierno. Más intensos son los impulsos absolutistas en Francia, donde la administración central y centralizada trata de arrebatar toda autonomía local a las señorías y a las comunidades ciudadanas. España, aun disfrutando de la unidad territorial y de la unificación tras el reinado de Fernando el Católico, aun habiendo experimentado modernas formas de gobierno burocrático, en los siglos siguientes no estuvo ciertamente en la vanguardia de la modernización política, por el obstáculo que representaban tanto el permanente sueño universalista o supranacional, como el retraso en la secularización de la cultura y de las instituciones políticas, o bien la escasa capacidad del poder real para unificar efectivamente, con una unidad de orientación, los distintos reinos, que estaban unidos tan sólo en la persona física del rey. También el Imperio llega tarde a la modernización estatal, por lo que S. Pufendorf en *De iure naturae et gentium* (1672) lo define como una «*res publica irregularis*», pero en aquellos años se habían perfilado ya nuevas formas de agregación estatal en torno a Brandenburgo y a Austria, que en el siglo XVIII culminarán el modelo absolutista.

Por estos motivos se puede hablar de los Estados europeos de un modo unitario: el tipo ideal, ciertamente, se verificará de manera

distinta en tiempos distintos y tendrá que adaptarse a situaciones o, mejor, tradiciones diferentes, pero el Estado moderno sigue siendo una creación típica de Europa y las variantes nacionales no inciden en el carácter unitario de la creación, que en el siglo XIX se configurará como Estado nacional burocrático representativo.

Al tener que hablar del Estado, es obvio que la atención se dirija principalmente al poder; pero es necesario insistir en que esta no es una óptica particular, por la que lo político pueda explicarse también por factores que le son ajenos: el Estado se construyó por motivos exclusivamente políticos, es decir de poder, y sus futuras transformaciones son siempre transformaciones de poder, de su atribución. Se puede verificar directamente la autonomía, mejor, la primacía de lo político: el Estado no es una creación de la cultura como se decía antaño, no es un derivado de la economía, como se dice hoy. Si hemos de personificar al Estado, encontramos primero los reyes, luego las elites políticas, pero en una constante distinción entre gobernantes y gobernados: quien tiene el poder actúa siempre según la lógica de su conservación y difícilmente se subordina a voluntades extrínsecas, que tiende más bien a utilizar para sus propios fines. Por lo menos hasta la guerra de los Siete Años (1756-1763), lo político, es decir el Estado, es el dato dominante en la explicación de esta época, es la fuerza que arrastra el desarrollo histórico; sólo después se podrá hablar de la economía en cuanto de un factor cada vez más central de la vida social, como ahora se empieza a poner el acento en las transformaciones debidas a la tecnotrónica. Pero si el Estado no tiene ya una función dominante, no por ello lo político ha perdido su autonomía.

Es preciso evitar los peligros del proyeccionismo histórico mirando al pasado con los ojos de hoy. Hasta todo el siglo XVIII las áreas de autoconsumo, ajenas a la economía de intercambio, siguen siendo bastante amplias: la economía de mercado, con sus pequeños mercaderes, y el capitalismo comercial a que da lugar siguen siendo aspectos limitados y minoritarios de la vida material, y no forman un mundo específico de producción, ya que las manufacturas representan una pequeña parte del total de la producción, y la revolución industrial está apenas en sus albores. No sólo esto: los verdaderos

centros económicos, hasta mediados del siglo XVIII, no son los Estados, sino las ciudades-Estado, con la sucesiva hegemonía de Venecia, Amberes, Génova, Amsterdam, y finalmente Londres, que, en cuanto capital de un Estado, ofrece al éxito del capitalismo mercantil un mercado nacional. El capitalismo, primero mercantil y luego industrial, para afirmarse precisa de orden, de la neutralidad del poder, de la defensa de la propiedad privada, entendida en el sentido romanista, frente a otras formas de propiedad, como la comunitaria y la señorial, a la que aspirarán algunas monarquías: el Estado en su racionalización asegurará todo esto, por lo que en el siglo XVIII asistimos a una aceleración del desarrollo económico, a un aumento progresivo de la población y a una movilidad social más intensa.

Es cierto, por otra parte, que la formación del Estado, en una sociedad preindustrial y precapitalista, va acompañada de transformaciones en el campo cultural como en el económico. En el primer campo tenemos la secularización de la cultura política: de la disgregación de la ética medieval deriva el consciente abandono de los principios teológicos de la cultura política, de la economía y del derecho, que se convierten en ciencias autónomas, y el consiguiente confinamiento de la ética a la esfera privada individual. En el campo económico el nacimiento del Estado territorial favorece una intensificación de los intercambios, la rápida ampliación del mercado de la ciudad al espacio nacional y al internacional: este proceso, a pesar de los conflictos y contrastes, acelera la formación del capitalismo comercial, que piensa sobre todo en la ganancia y en el beneficio; pero la riqueza de las naciones es también riqueza de los Estados. Este desarrollo económico tenía raíces lejanas: a pesar de las crisis recurrentes, esa gran transformación que iba a destacar rápidamente a Europa —en otro tiempo país bárbaro— con respecto a los demás continentes, ahora subdesarrollados frente a ella, encuentra en el Estado y en la razón de Estado su más firme apoyo y su defensa política ante las invasiones del extranjero extraeuropeo. La modernización de Europa dependió —en última instancia— del crecimiento del Estado.

*El Estado y su historia*. Si el Estado es una formación histórica, tiene un comienzo y un final, y también un espacio geográfico

propio. Su final, o mejor su eclipse, se produce en el siglo XX; y, si se quiere fijar una fecha emblemática, se podrá hablar de la gran crisis económica de 1929, pero también aquí se trata de procesos que, intensificándose gradualmente, acaban tomando una relevancia específica, que el pensamiento político acabará captando y precisando. El comienzo podemos situarlo en la segunda mitad del siglo XVI. Si el Estado es un hecho eminentemente político, políticas son las causas de su desarrollo: crece no porque esté dominado por una *ratio* interna o porque sea guiado por un proyecto consciente de una determinada clase, sino para dar respuestas precisas a problemas políticos concretos, a desafíos que le vienen ya sea de la arena internacional, ya sea del territorio en el que quiere ejercer su propia soberanía; en una palabra, por la exigencia de construir sus propias fronteras, para separar la paz y la guerra.

Ante todo, las presiones del ambiente internacional: la guerra. Las guerras por el dominio sobre Italia (1494-1559) representan una ruptura con el pasado, de lo que los contemporáneos —desde Maquiavelo a Guicciardini, desde Moro a Erasmo— fueron plenamente conscientes: la ruptura se produjo no sólo en el arte de la guerra, sino también en la necesidad de gobernar los Estados de un modo nuevo y distinto. El Estado tenía que atender sobre todo a su propia supervivencia en un mundo inestable, en el que estaba permanentemente expuesto al riesgo; y, para sobrevivir, la lógica era la de crecer y reforzar su propio dominio en el interior. Pero, como solía repetir el general Gian Giacomo Trivulzio, «para hacer la guerra se precisan tres cosas: dinero, dinero y dinero»; el Estado, pues, se encuentra en la necesidad de hacerse cada vez más fiscal para extraer nuevos recursos de la sociedad, en orden a satisfacer sus propias necesidades: nace así, a través de un proceso muy lento cuyo protagonista fue Inglaterra, el monopolio de la fiscalidad o la nacionalización de las finanzas, con la gestión directa por parte del Estado del aparato financiero y la correspondiente eliminación de todos los intermediarios, que de hecho eran unos parásitos. A pesar de todo, el Estado era casi siempre deficitario. Todo siglo tuvo su o sus grandes guerras: la guerra de los Treinta Años (1618-1648), la guerra de Sucesión española (1700-1713), la guerra de los Siete años (1756-1763).

Si aislamos, aunque sólo sea parcialmente, la guerra de los Treinta Años, en cuanto muy dominada por elementos religiosos, las demás fueron guerras de reyes, dinásticas y de sucesión, a través de las cuales el Estado aspiraba a realizar completamente la propia territorialidad, la seguridad de sus propias fronteras. Si exceptuamos el sueño de Carlos V de restablecer el antiguo imperio universal, todas las guerras se hicieron aceptando la lógica del equilibrio político europeo, que comportaba el reconocimiento de los demás Estados y el respeto a su existencia. Luego vinieron las guerras ideológicas de la Revolución francesa y de Napoleón, quien aspiraba, si no al imperio universal, ciertamente a la hegemonía; pero el Congreso de Viena restableció la antigua Europa de los Estados, que mientras tanto había codificado un *ius publicum europaeum* propio. El Estado resulta un fenómeno incomprensible si no lo insertamos en la realidad europea de un sistema de Estados monárquicos, atentos a sus fronteras, que tendrá su propia decantación en el Congreso de Viena, última manifestación de la antigua legitimidad dinástica. Las repúblicas eran pocas: en el siglo XVII Suiza, Venecia, las Provincias Unidas, mientras que las monarquías dominaban el panorama internacional.

Si nos fijamos en los problemas internos, nos encontramos frente al problema del orden; a los antiguos o antiquísimos problemas de concentrar —para impedir las luchas— el poder judicial en manos del rey y de adquirir o aniquilar principados y señoríos feudales en orden a realizar la territorialidad del Estado, se añade otro nuevo, moderno: las guerras de religión, que de hecho eran guerras civiles. En Francia la lucha entre católicos y hugonotes (1559-1594), en el Imperio germánico —durante el periodo bohemo-palatino (1618-1625) de la guerra de los Treinta Años— el conflicto entre católicos y protestantes, en Inglaterra la guerra civil (1640-1649) entre anglicanos, presbiterianos, congregacionalistas e independientes. Eran guerras civiles, debidas a motivos religiosos, que debilitaban o disgregaban el Estado. De ahí la necesidad de que triunfara la primacía de la política y del orden mundano, que la misma representaba, sobre sectas religiosas intolerantes, que sólo provocaban desórdenes en nombre de la primacía de la religión. De esta forma

el Estado se seculariza, porque actúa en nombre de principios políticos, aun cuando luego conceda una limitada tolerancia religiosa, o bien organice o favorezca una Iglesia de Estado: en efecto, tiende siempre a neutralizar la carga política de la religión y, despolitizándola, a reconducirla a lo privado. El Estado era una unidad superior (a veces neutral respecto a la religión), donde todo se juzgaba en razón de la utilidad del propio Estado, según un frío cálculo racional, en el que los valores religiosos tenían necesariamente que mantenerse al margen. Mundanamente esto se justificaba por el ideal de la paz y el orden, al que luego se añadió el del bienestar, versión secularizada del bien común. De este modo se refuerza y culmina la dualidad —característica de la historia europea— de poder espiritual y poder temporal, pero con el reforzamiento del segundo respecto al primero,

Si el Estado moderno es una forma históricamente determinada de organización del poder, debemos guardarnos de cargar ese «moderno», que tiene un significado exclusivamente cronológico, con un valor ontológico, ya sea positivo o negativo, a base de una filosofía de la historia que exalta el progreso y trata de ver en él el comienzo de la «crisis». Se debe captar el Estado moderno en sus características más destacadas sólo para intentar descifrar esa nueva forma de organización del poder en la que —en el siglo XX— estamos entrando y por la que quién sabe si nuestros descendientes seguirán empleando la palabra Estado.

## 2. UNA PALABRA, UN CONCEPTO, UN HECHO

El término Estado, en su significado antiguo de *imperium* o moderno de dominio (*Herrschaft*), se abre camino sólo en el siglo XVI y se afirma con extremada lentitud. En el lenguaje político se hablaba inicialmente de *status publicus* o de *status rei publicae*, donde la palabra *status* a veces significaba la condición de la república, otras la constitución, otras la forma de gobierno o la *species politiae* (*status regalis*, *optimatorum*, *popularis*; estado regio, de pocos, popular, libre). En el lenguaje de Maquiavelo, que empieza a emplear, sobre

todo en el *Príncipe* (1513), este término, en su significado moderno, conserva aún significados más antiguos, como la extensión territorial o la población o ambas, como objeto del dominio; y también en Rousseau (*Du contrat social*, 1762) por Estado se entiende el pueblo, cuando es sujeto pasivo de la autoridad soberana. Maquiavelo, que fue el primero que captó en sus elementos dominantes la estructura del Estado francés moderno, cuando se refiere a él habla de reino; y en la literatura política se empieza a usar durante mucho tiempo la distinción medieval entre *regnum* y *civitas* (casi siempre republicana).

La filosofía política y jurídica, sin embargo, prefirió términos menos acuciantes, que indican menos la dimensión vertical del poder y del dominio sobre los pueblos, la *arche*, y más la vida en común, la *koinonia* política o la *communitas civilis*. Por esto, hasta le Revolución americana y hasta Kant, domina el término de *res publica*, que entiende la organización política en su dimensión horizontal, dado que indica lo que respecta al pueblo, la comunidad, una auténtica *politeia* —con independencia de su forma de gobierno: monarquía, aristocracia, democracia— porque en ella siempre tiene vigencia el *iuris consensus* (Cicerón) o un estado jurídico, es decir una constitución (Kant). Análogamente, en el lenguaje filosófico-jurídico se prefiere hablar de *societas civilis* o de *societas politica*; y cuando se quiere indicar la dimensión vertical del poder, se habla de gobierno, de rey, de asamblea, pero siempre entendidos como estructuras al servicio de la comunidad, de la república. Tampoco Hobbes, teórico del absolutismo, emplea el término *Estado*, prefiriendo el de *Common-Wealth.* Hasta finales del siglo XVIII no hay un clásico del pensamiento político que lleve en el frontispicio el término Estado; el cual falta —como entrada— también en la *Encyclopedie* de Diderot y D'Alembert.

Pero hay una excepción: lo que impone el uso de la palabra —sobre todo en el siglo XVII— es el pensamiento realista, son los teóricos de la razón de Estado, que se ocupan de las cosas, de los asuntos, de los *coups* de Estado: aquí —pensamos ahora en Giovanni Botero— el Estado es un «dominio firme sobre los pueblos» (*La razón de Estado*, 1589). Se manifiesta crudamente la defensa de

ese nuevo sujeto o protagonista político, que es cabalmente el Estado, partiendo del dato elemental de su vitalidad, de su supervivencia biológica: el Estado debe ser en primer lugar poder y debe atender al continuo incremento y consolidación de este poder; el cual se impone no tanto en los momentos de ordinaria administración, en las situaciones pacíficas, como en los momentos de emergencia o en los casos de excepción, en las situaciones extraordinarias, en las que están en juego los *arcana imperii*, es decir sus intereses más delicados y difíciles, a los que hay que sacrificarlo todo. Se trata de realizar la paz interna, imponiendo como indiscutible la superioridad del Estado, porque sólo así éste es fuerte en el exterior; pero se trata sobre todo de aumentar el propio poder en la arena internacional con las alianzas y con la guerra. El que manda debe hacer de la razón de Estado la única regla de su conducta: una regla de conducta que no se traduce en una preceptística o en una casuística, sino en una decisión que se impone por una necesidad objetiva, una decisión esencialmente racional, fruto de un auténtico cálculo de los intereses. La vitalidad del Estado debe estar siempre sometida al dominio de la razón que trata de controlar un mundo cada vez más inseguro, más amenazador y más precario.

De la discusión de la síntesis jurídico-política medieval emerge autónomo, prepotente y exclusivo, el momento del *gubernaculum*, de la prerrogativa del rey de decidir autónomamente al margen de las normas jurídicas cuando se trate de los *arcana imperii*, desligándose del otro momento, el de la *iurisdictio*, en el cual el rey estaba limitado por la ley. El término Estado se afirma precisamente en aquellos que captan su verdadera naturaleza, basada exclusivamente en su interés específico; el pensamiento filosófico y jurídico, en cambio, sigue guardando las distancias, precisamente tendía a limitar este poder con una racionalización jurídica, que era un restablecimiento de los motivos de la *iurisdictio*.

Sólo con el siglo XIX, a través de la cultura alemana, la palabra Estado adquiere su centralidad: baste pensar que las *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821) de Hegel llevan como subtítulo *Ciencia del Estado* (*Staatswissenschaft*); y su Estado expresa una racionalidad sustancial y no meramente formal. Así el Estado se convierte

en el punto de referencia común para disciplinas que cada vez se diferencian más. Con Hegel, en sus *Vorlesungen über die Philosophie des Geschichte*, con L. von Ranke, desde el escrito sobre *Grossen Mächte* (1833) a la *Weltgeschichte* (1881-1885), y con J. Burckhardt, en sus *Weltgeschichtliche Betrachtungen* (1905), el único protagonista de la historia universal es el Estado; a la *Staatsgechichte* la acompaña ciertamente la *Kulturgeschichte*, pero durante todo el siglo XIX hay un estrecho nexo entre investigación histórica y Estado, establecido ya en los comienzos de la historiografía moderna. Los juristas —desde C.F. von Gerber a P. Laband, a G. Jellinek— mientras se dedican a construir el dogma de la personalidad jurídica del Estado, delimitan un nuevo campo del saber, la *Allgemeine Staatslehre* —nuestra «doctrina del Estado»— que se consagró como disciplina académica en toda Europa, a excepción del área anglo-americana, donde se prefiere hablar de *government*. Esta es reacia a usar el término Estado y, si lo usa como H. Spencer en *The man versus the State* (1884), lo hace en clave negativa: esto significa que, en el fondo, tenemos distintas estructuras tanto de poder como de valores políticos, que privilegian, por un lado, el pluralismo social y, por otro, la unidad estatal, conciencia de esa identidad colectiva que es el pueblo o la nación.

Pero, con el siglo XX, también en Europa el término Estado empieza a perder su propio valor científico y su propia centralidad para los juristas, los historiadores y los politólogos. Para la teoría pura del derecho de H. Kelsen el Estado es un concepto metafísico, si no se resuelve y se disuelve en el mismo ordenamiento jurídico, para el historicismo crociano no existe un Estado como entidad con una vida propia más allá de los individuos, porque es un complejo y un proceso de acciones de individuos y de grupos de individuos; para la sociología política de A.F. Bentley el Estado no tiene una entidad sustancial, porque detrás del gobierno está la realidad de una multiplicidad de grupos encaminados a influir en el proceso de decisión. El propio Max Weber prefiere el término «dominio» (*Herrschaft*) al de Estado, viciado de substancialismo. Sólo C. Schmitt tiene una motivación distinta para renunciar (muy a pesar suyo) al concepto de Estado: éste, en el siglo XX, ha venido perdiendo el monopolio de lo político.

Si, con el comienzo del siglo XX, se trató de disolver el concepto metafísico de Estado, también se debe reconocer que, en estos últimos años, existe un renovado interés por el fenómeno de la estatalidad, por esta particular forma de organización del poder, tan peculiar de Europa. Dos son los puntos de referencia: por un lado, la historiografía alemana, con O. Hintze, O. Brunner y R. Koselleck, la cual sigue una óptica que es a la vez social, institucional y cultural; por otro, la ciencia política, con B. Moore, R. Bendix y S. Rokkan, interesada por los problemas del desarrollo político. Hoy son estas dos tendencias, junto al neomarxismo y a la Escuela de Francfort, las que dominan el campo, en otro tiempo monopolio de los juristas: estos últimos, al construir una teoría totalmente jurídica del Estado, por un lado daban por descontada la completa y total subsunción de lo político en el Estado y, por otro, descuidaban el momento de la decisión política. Con la doctrina estática y jurídica del Estado, el Estado del siglo XX es incomprensible: sólo sobre una larga duración y con la integración de distintas disciplinas podemos intentar descifrar los profundos fenómenos de transformación presentes en la segunda mitad del siglo XX.

Si el término Estado tarda en afirmarse, el concepto que lo sustancia lo describe claramente, a finales del siglo XVI, J. Bodino en los *Six livres de la République* (1576): con el término soberanía quiere indicar el poder de mando de última instancia en una «república» y, por consiguiente, diferenciar la sociedad política de las asociaciones humanas, en las cuales no hay semejante poder supremo, exclusivo y no derivado. El término «soberano» no es nuevo, pues en la Edad Media indicaba el poder del rey (*Le roi est souverain par dessus tous*), pero también cualquier posición de preeminencia en el sistema jerárquico de la sociedad feudal, por lo que también los barones eran soberanos en sus baronías. Pero ahora la soberanía corresponde a una sola instancia (el rey o, más raramente, a una asamblea); se rompe, pues, esa serie infinita de mediaciones en la que se articulaba en la Edad Media el poder, para dejar un espacio vacío entre el «soberano», que es casi siempre el rey, que aspira al monopolio de lo político, y un individuo cada vez más solo y desarmado, reducido a la mera esfera privada.

En la antigüedad y en la Edad Media para indicar la sede última del poder se empleaban distintos términos como *summa potestas*, *summum imperium*, *maiestas*, *plenitudo potestatis*, *superiorem non recognoscens*, pero ahora cambian radicalmente los *iura imperii et dominationis*. Bodino, en *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* se adhería aún a la concepción tradicional: la función principal del rey, en cuanto vicario de Dios en el mundo, consistía en impartir justicia de acuerdo con las leyes del país: él estaba así *sub Deo* y *sub lege. Les six livres de la République*, escritos después de la noche de S. Bartolomé, invierten radicalmente la antigua teoría: es soberano aquel que hace y deroga la ley, sin que esté limitado por la ley, ya que el mandato del rey es superior a las demás fuentes —el derecho consuetudinario, el derecho romano como *ratio scripta*— las cuales se basaban en un consenso tácito, debido a un uso inmemorial o a la *opinio iuris* difundida en la sociedad. El derecho, el *ius*, no se basa ya en el *iustum* sino en el *iussum.* El nuevo poder legislativo engloba y resume a todos los demás, como declarar la guerra o negociar la paz, nombrar a los funcionarios, juzgar en última instancia y conceder la gracia, fijar pesas y medidas, imponer gravámenes e impuestos.

Bodino distingue lúcidamente entre costumbre y ley, y precisa con toda claridad la función de la segunda, es decir del mandato del soberano: «El príncipe soberano es señor de la ley, los particulares son señores de las costumbres [...]. La costumbre adquiere fuerza gradualmente y a lo largo de muchos años, por consentimiento común, de todos o de la mayoría, mientras que la ley sale de golpe y recibe su validez de quien tiene el poder de mandar a todos. La costumbre se insinúa dulcemente y sin fuerza, la ley se manda y se promulga por un acto de poder y a menudo contra la voluntad de los súbditos» (I, 10). Aun no negando la afinidad entre la costumbre y el rey, y la ley y el tirano, afirma la superioridad de la segunda, mientras que la primera puede subsistir sólo por mera tolerancia. La primacía de la ley se debe a que es ella la que da unidad y cohesión al cuerpo político, porque mediante ella se puede imponer a los súbditos determinados comportamientos; pero esta cohesión y esta unidad son de hecho externas a la sociedad: se

encuentran sólo en el mandato del soberano que, para las grandes masas de la población, sigue siendo el lugarteniente de Dios en la tierra.

El concepto de soberanía es un poderoso instrumento teórico para el afianzamiento del Estado moderno: es el arma más refinada para vencer todas las posibles resistencias desde abajo, pero también sanciona la separación del Estado respecto a la sociedad, que ya no es dueña de su *ius*. Consiguiente y coherentemente se ponen las bases para una distinción entre derecho público y derecho privado. El primero se refiere al *status rei publicae* y tiene como fin el interés público: este abre el camino a la despersonalización del poder, por lo que el soberano es el Estado y no el rey, que no pose la libre disposición del propio reino, porque no es una posesión o dominio suyo privado. Pero, para Bodino existe también un derecho privado autónomo respecto al derecho público, basado en la santidad de la propiedad privada, que el rey no puede quitar al súbdito, a no ser con una rapiña armada: el dominio de la *potestas* se detiene ante la *proprietas*.

La teoría de la soberanía cambia con el tiempo su centro de gravedad: no es ya el poder legítimo de hacer las leyes, sino el poder real coactivo de hacerse obedecer, a través del monopolio de la fuerza o de la coacción física. Es soberano el poder de hecho, y su legitimidad sólo depende de su efectividad, porque *oboedientia facit imperantem*. La palabra Estado y el concepto de soberanía deben darse una sustancia operativa, deben convertirse en un hecho: ese vacío de poder entre el soberano y el súbdito debe llenarse, esa exigencia de gobernar la sociedad desde fuera, mediante un instrumento meramente ejecutivo y por tanto no político, debe ser satisfecha. Nace así, con distintas etapas, la «policía», la moderna administración pública con los funcionarios, los comisarios, los intendentes. A la vieja mentalidad, todavía feudal, por la que el funcionario se siente ligado personalmente al rey y ve en el propio puesto —concedido por él— un «beneficio» o un «patrimonio», del que obtiene una renta a través de derechos casuales, no tarda en contraponerse otra nueva, la del moderno burócrata o el funcionario que ocupa su puesto por sus propias capacidades profesionales y a cambio obtiene

una paga: él se siente al servicio del Estado, pero en una relación impersonal, que no involucra su vida privada; así cree en la jerarquía y cuenta con la carrera basada en su profesionalidad.

Es la presión del ambiente internacional, junto a los problemas internos, la que refuerza estas estructuras burocráticas. Nace el servicio diplomático, con un cuerpo permanente y especializado de funcionarios, el cual actúa según reglas precisas y en el ámbito de un *ius publicum europaeum*, que empieza a ser elaborado sistemáticamente: la política exterior consiste en negociar sin descanso, continuamente. Por otro lado, se transforma la técnica militar, aparecen grandes ejércitos estatales permanentes, dependientes del rey, que precisan contar, para su propia existencia y consistencia, con una sólida estructura burocrática. Para alcanzar todos estos fines, el rey no puede contar únicamente con su propio patrimonio o con el de la corona, y así se ve forzado a extraer recursos cada vez mayores de la sociedad. Una necesidad constante será racionalizar la administración a través de los técnicos; y la administración de las finanzas es la que experimenta las más profundas transformaciones y se convierte en algo central en el nuevo sistema de gobierno. Esto implica el establecimiento de una mentalidad racionalista, que busca los medios técnicos adecuados para alcanzar determinados fines políticos, maximizando sus propios resultados, según la lógica de la eficiencia y no la de los valores: el Estado se convierte en una auténtica empresa y como tal es gestionado, con la partida doble y sus presupuestos y balances.

El Estado se nos presenta así como una jerarquía de oficiales o funcionarios en continuo aumento, como la multiplicación de nuevos aparatos centralizados, basados en la división del trabajo, que hacen real y operativo el poder soberano del rey: una máquina racional y eficiente, que administra una sociedad cada vez más neutralizada y despolitizada, que de este modo encuentra un propio orden externo que tiene su símbolo en el rey y su agente en la administración. Pero es una administración que, desde el principio, demuestra con frecuencia que es capaz de defender también sus propios intereses de clase, a pesar de que se entregan al servicio del Estado.

## 3. ESTADO Y DERECHO

«La soberanía es la forma que da al Estado su existencia [...] porque la soberanía es la cumbre de poder a la que es necesario que este llegue»: así Ch. Loyseau (*Traité des Seigneuries*, 24) interpreta el pensamiento de los legistas favorables al absolutismo. Pero no dejaban de ser legistas, hombres de ley, para los cuales el absolutismo se diferenciaba netamente del despotismo: este se distinguía por la voluntad arbitraria del rey, que actuaba impulsado por caprichos momentáneos, mientras que el primero tenía que emitir sólo mandatos justos, o mandatos que se justificaban por una racionalidad técnica o por la adecuación al fin: salvar el reino y mantener la paz. Por esto el ejercicio de la soberanía estaba limitado por el derecho y por las leyes fundamentales y, al mismo tiempo, por la red burocrática, por las cortes y consejos, que ponían al rey en la condición de una «feliz impotencia» de hacer el mal.

La herencia medieval de la supremacía de la ley, de la *iurisdictio*, era aún bastante fuerte, y los constructores del Estado moderno eran sobre todo hombres de ley, que lo construían precisamente por medio del derecho. Este esfuerzo estaba favorecido por el clima cultural de los siglos XVII-XVIII: contra la razón de Estado, que toma la fuerza joven y neta de este nuevo protagonista político, filósofos y juristas se mueven en el ámbito del derecho natural y del contractualismo. Son concepciones antiguas, pero que también esta vez, gracias a procesos de intensificación y de transformación, se convierten en la nueva sintaxis del razonar sobre la convivencia: la razón sustituye juntamente a la tradición y a la religión. El derecho natural aparece cada vez más como un derecho racional, un derecho descubierto por la razón, enteramente secularizado, en antítesis a aquella secularización política que tenía sus fuentes en el voluntarismo y en el decisionismo de Occam y de Lutero: el derecho natural se pone siempre como fundamento del derecho positivo. El contractualismo, por su parte, sirve para dar una base racional al poder, para encontrarle una nueva legitimidad, además de la tradicional y sacra del pasado: esta racionalidad puede limitarse a la garantía de la paz social (Hobbes), puede expresarse en el consenso respecto

a las leyes mediante una representación (Locke), pero es siempre la razón la que funda la obligación política. Este proceso de racionalización tiene su propia salida política a finales del siglo XVIII y principios del XIX: la codificación tanto del derecho privado como del derecho público, con la cual empieza el eclipse tanto del iusnaturalismo como del contractualismo.

La codificación del derecho privado es un proceso que afecta al continente y no a Inglaterra, que la había rechazado ya desde el siglo XVI. Es conocido el Código napoleónico de 1804, pero este había sido precedido por el código prusiano de 1794 y por el austriaco de 1797. Protagonistas de este proceso en el siglo XVIII fueron Federico II, María Teresa y el canciller de Francia H.F. Daguesseau: estos nombres muestran cómo el proceso de codificación fue continuado precisamente por los gobiernos absolutos (o por el despotismo ilustrado), para los cuales la unidad política del Estado debía realizarse en su unidad jurídica, es decir en la unificación legislativa. Con anterioridad existía una situación de particularismo jurídico, en la que coexistían el derecho común y el derecho consuetudinario, el derecho romano y el derecho germánico: era un conjunto de normas sin unidad y sin coherencia, y por tanto un derecho incierto e inseguro. Codificación quería decir una racionalización del derecho orientada a obtener un sistema de normas entre sí coherentes , ancladas en principios generales y basadas en conceptos racionales, que se referían a la acción del hombre con mandatos y con prohibiciones, de los cuales pudieran derivarse determinadas consecuencias jurídicas . De ahí que, en este sistema de normas, cerrado y sin lagunas, objetivo y racional, el científico, el juez, el administrador pudieran actuar sólo a través de la lógica; su actividad, pues, era técnica y no política, es decir neutral, en cuanto sólo cognoscitiva. Todo está siempre ordenado al individuo, que aspira a la certeza y a la estabilidad del ordenamiento jurídico, basado en normas abstractas, generales e impersonales, así como en la neutralidad de su aplicación.

También a finales del siglo XVIII se produjo la codificación del derecho público, primero con la Revolución americana y luego con la Revolución francesa: es la revolución democrática la que ahora es protagonista, una revolución que quiere hacer ciertas y claras las

antiguas e inmemoriales leyes fundamentales. El fin del constitucionalismo es garantizar los derechos (inicialmente entendidos como «naturales») del hombre y del ciudadano, sus derechos civiles y políticos, para eliminar toda posibilidad de arbitrariedad por parte del gobierno: el Estado se ve así en función del ciudadano. Las formas del constitucionalismo son distintas, como distintos son los nombres que en los diversos países adopta: se hablará de *rule of law*, de *garantisme*, de *Rechtsstaat*. Una de las dos formas principales se basa en la división entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, precisamente para combatir aquella concentración del poder que caracteriza al absolutismo y para asegurar la neutralidad del juez y de la administración, que con sentencias y decretos se limitan a aplicar las leyes votadas por la asamblea representativa: todo el funcionamiento del Estado queda así sometido a procedimientos políticos y jurídicos precisos. La otra forma —la más antigua y al mismo tiempo la más moderna— es la de poner con la Constitución (y con un Tribunal constitucional) unos límites al Estado, y más concretamente a su omnipotencia legislativa, para poner en práctica «el gobierno de las leyes y no de los hombres»: de tal modo se consigue una limitación más bien que una división del poder.

En sus resultados últimos este proceso paralelo y convergente de codificación del derecho privado y del derecho público conduce, no sólo a reforzar el individualismo, es decir a ver el Estado en función del individuo, sino también a fundamentar la legalidad y la legitimidad del Estado: legal, porque sus decisiones deben seguir determinados procedimientos jurídicos y obedecer a leyes fijas y preestablecidas; legítimo, porque su poder se basa en el consenso de los ciudadanos, sobre la voluntad del pueblo. El Estado no es mera fuerza, porque es un poder legal y legítimo.

Si, a principios del siglo XVII, el legista Cardin Le Bret habla tan sólo de la soberanía del rey, porque el poder supremo de decisión sólo puede entregarse a un solo sujeto, con el siglo XIX, a través de la lenta construcción jurídica del Estado, la soberanía pertenece sólo al Estado, a esa realidad impersonal que sintetiza y supera tanto al rey como al pueblo, y que a ambos asigna particulares y diferentes funciones: todos, en modos diversos, son servidores del Estado; pero

esto oculta, sin resolverlo, el dualismo originario entre rey y pueblo, entre Estado-aparato y sociedad. El Estado aparece cada vez más como un Estado de derecho, porque persigue sus propios fines en las formas y en los límites del derecho: produce y aplica normas jurídicas. El Estado de derecho parece haber eclipsado o neutralizado en la política cotidiana el momento exquisitamente político de declarar el estado de excepción, que suspende el ordenamiento jurídico, ese momento político que en otro tiempo se conocía con el término de prerrogativa real, y en tiempos más antiguos aún con el de *gubernaculum* (una esfera de poder del rey en la que éste era incuestionable), pero que en los tiempos modernos se llamará también revolución. El poder del Estado de derecho es pues «impersonal»; sólo que este Estado es tan jurídico, está tan resuelto en el ordenamiento, que casi desaparece y, con él, la realidad del poder. Durante tres siglos los legistas han construido jurídicamente el Estado, si no para eliminar el poder, por lo menos para someterlo a la racionalidad, a la impersonalidad y a la objetividad de la ley: la teoría parecía así cerrarse con el final del Estado, porque la formalización jurídica había eliminado todo elemento de realismo.

En realidad, en los orígenes se hablaba de un «poder soberano», creador del ordenamiento jurídico; pero, con la progresiva racionalización jurídica del Estado, el verdadero poder soberano tiende a eclipsarse y de hecho nos hallamos frente a muchos poderes constituidos, que actúan sólo en el ámbito del ordenamiento, con la desaparición de la antigua soberanía. La construcción del Estado de derecho parece haber respondido al deseo de cancelar o exorcizar el propio pecado original. Pero la soberanía como poder de hecho de decidir el estado de excepción, como poder último de decisión, no ha desaparecido, y reaparece con toda su fuerza en los momentos excepcionales: está fuera y no dentro del ordenamiento, porque la verdadera soberanía es un poder constituyente, un poder último supremo originario, que basa su legitimidad sólo en su efectividad. Es en el siglo XX, con la aparición de fuertes conflictos sociales o con la afirmación de revoluciones políticas, cuando el poder soberano reaparece en toda su fuerza, y las construcciones jurídicas se revelan sólo como frágiles construcciones del pensamiento.

El Estado de derecho empieza a entrar en crisis con el tendencial aflorar del Estado social o Estado de justicia: el primero se limita a ser una regla del juego, un procedimiento; el segundo se propone un fin, la justicia. El Estado de derecho es un Estado limitado y garantista, para la defensa de los derechos de los ciudadanos, por lo que se basa tanto en la separación de los poderes legislativo, judicial y administrativo (los dos últimos autónomos, pero sometidos a la ley), como en la conciencia de que sólo el derecho puede dar a la sociedad estabilidad y orden, con sus normas claras y ciertas, generales y abstractas (y por tanto impersonales), un derecho siempre subordinado a aquella ley fundamental que se expresa en la constitución. Es un derecho concebido para una larga duración, precisamente porque debe garantizar a los individuos la previsibilidad de las consecuencias de las propias acciones. El Estado social, en cambio, quiere poner en práctica unos principios éticos, que son vagos y subjetivos, indeterminados e imprecisos, con frecuencia más allá de los límites de la legalidad y de la constitucionalidad, porque privilegian no la norma sino la participación, no el derecho positivo sino la justicia. De este modo el derecho se transforma de garantía para el ciudadano, en cuanto establece procedimientos y límites al poder, en un instrumento suyo para ejercer mejor el poder: en efecto, se gobierna legiferando.

En efecto, cuando la exigencia de realizar el Estado social se desconecta del marco de referencia superior, que es el Estado constitucional de derecho, se verifica toda una serie de fenómenos: el Estado social programador tiende a afirmar la primacía de la política —y por tanto su autonomía respecto a la constitución— para alcanzar finalidades a menudo contingentes y producir una inflación legislativa que, en cuanto política, es oscura, y en la que no se observan los grandes principios jurídicos y se fija más la excepción que la regla, actuando así, con una *lex in fraudem legis*, sea una forma de discriminación entre los ciudadanos, sea una disimulada expropiación de la propiedad de los particulares. Se verifica, pues, una crisis de la unidad del ordenamiento jurídico, con una legislación contingente, que ya no puede reconducir al sistema, el cual tenía en sus principios jurídicos, en sus instituciones, en sus conceptos

básicos una racionalidad intrínseca. Falta también la separación de poderes, porque —como si siguiéramos las indicaciones de la escuela de derecho libre— en la aplicación de la ley prevalece con frecuencia el valor de la justicia sobre la certeza. El Estado contemporáneo es cada vez más un Estado administrativo, pero con una nueva mentalidad: no se trata ya de aplicar la ley, educados en la lógica del derecho, sino de actuar y de dirigir con las oportunas técnicas operativas, por lo que la justicia en la administración es a menudo violada por normas derogatorias respecto al derecho privado y al derecho constitucional. También la ley pierde su soberanía: el Estado, en efecto, acepta silenciosamente que haya fuerzas en su interior, como los sindicatos, que tienen derecho a violar la ley común. Ahora todo corre el riesgo de ser politizado: en la primacía de lo político se eclipsa un poder soberano neutro, capaz de hacer respetar la antigua máxima *audiatur et altera pars*.

## 4. INDIVIDUO, SOCIEDAD CIVIL, ESTADO

En los grandes tratados de derecho público de finales del siglo XVI o comienzos del XVII la familia representaba una parte fundamental, un pilar del Estado: baste recordar la *République* de Bodino o la *Politica methodice digesta* (1603) de J. Altusio. Para el primero, el gobierno se ejerce sobre diversas familias (I, 1); para el segundo, la familia, aun siendo una asociación privada —al mismo tiempo natural y voluntaria—, pertenece también a la política, es decir a la esfera pública, y no a la economía, es decir a la mera esfera privada (§§ 14, 42). Hay una analogía entre gobierno doméstico y gobierno político, porque ambos (familia y Estado) deben estar bien gobernados, aunque la naturaleza de la autoridad doméstica es distinta de la del gobierno soberano, que mantiene unidas a todas las familias. El poder del cabeza de familia es un poder privado sobre su mujer, sobre sus hijos —con nueras, yernos y nietos—, sobre los siervos y esclavos, basado en la autoridad marital, paterna, señorial. Todos estos son súbditos del cabeza de familia y no del poder soberano: tan es así que es oportuna la existencia de un derecho de familia

sustraído al soberano; y que es necesario garantizar a los padres el derecho de vida y muerte en la familia.

Esta importancia concedida a la familia, a la gran familia patriarcal, como elemento del Estado no debe sorprender: constituye la base de una sociedad nobiliaria y campesina. La constitución social de Europa hasta finales del siglo XVIII, hasta que nuestro continente pierde sus características de país esencialmente agrícola, estaba centrada totalmente sobre la familia, es decir sobre la casa, centro no sólo de la reproducción biológica, sino también de la producción económica para el sustento y la autarquía de la propia familia. La economía es aún economía doméstica, que tiene su centro en la casa, y el comercio no pasa de ser un elemento marginal. La casa tiene una autonomía propia frente al Estado; en ella reina una paz, la paz doméstica, realizada por el cabeza de familia, que es el único que posee derechos políticos. En los umbrales de la casa se detenía el poder del Estado absoluto que, sólo a finales del siglo XVIII, empezó a limitar el poder patriarcal, marital y señorial del amo de casa.

En la literatura posterior (política, jurídica, filosófica) la familia empieza a privatizarse y deja de ser un elemento esencial del Estado. Ciertamente, la estructura de la familia sigue inalterada, con el dominio del padre, aunque este poder se va laicizando cada vez más, perdiendo sus propios fundamentos religiosos, y suavizándose de forma creciente, en el sentido de que se va restringiendo su carácter arbitrario; pero la familia desaparece del derecho público y entra en la esfera privada. Para Hobbes y para Pufendorf la familia es una realidad natural pre-estatal y el contrato que crea la sociedad política es estipulado cabalmente por los padres de familia; pero ya con Locke los protagonistas del contrato son sólo los individuos, y la familia no entra en su construcción política, de acuerdo con la distinción radical entre poder político y poder paterno. Igualmente, la lógica interna al iusnaturalismo, que toma en consideración las acciones externas del hombre en su individualidad, arriba a sus derechos naturales no sólo con Locke, sino también con Wolf, que habla de derechos subjetivos innatos (*iura connata*). Precisamente con la entrada de la familia en la esfera de lo privado se ponen los presupuestos para una función emancipatoria de los individuos por obra

del Estado: ya se trate de los hijos mayores de edad, de los siervos, situados ahora jurídicamente fuera de la casa, o de la mujer, que obtiene la disponibilidad de sus propios bienes. Esta emancipación jurídica del individuo, que se convierte en sujeto autónomo de derecho, estaba en la lógica del Estado absoluto; pero, para que se convirtiera también en emancipación política, en la que todos los individuos tuvieran derechos políticos iguales, había que esperar a la revolución democrática. En todo caso, era el Estado moderno el que contenía en sí los gérmenes del individualismo.

Quien parece retomar motivos antiguos fue Hegel, con sus *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821). Para él la familia vuelve a ser una piedra fundamental, un momento necesario en la construcción del Estado. La familia, ahora considerada —también por Kant— como un simple contrato, pierde esta connotación: representa la eticidad inmediata, basada en el amor, o el momento del altruismo particular, y constituye un poder ético autónomo contrapuesto al Estado, al que al mismo tiempo prepara y le sirve de base. En efecto, la familia prepara la eticidad del Estado, en la cual se alcanza la libertad universal y objetiva. Pero la familia de Hegel no es ya la antigua familia patriarcal: en efecto, basada exclusivamente en el concepto romántico de amor, se convierte en una realidad meramente espiritual y deja de ser aquella realidad económica de la casa que, en su totalidad, comprendía, unía e integraba todas las actividades de quienes en ella habitaban, actividades que no eran sólo económicas en el sentido moderno de la palabra. Precisamente por esto, entre la familia espiritualizada y el Estado ético Hegel pone un término intermedio: la sociedad civil, que aparece inmediatamente como un elemento inferior, de caída o de dispersión, porque es el mero sistema de las necesidades y de su satisfacción a través del instrumento privado del contrato. En otros términos, la sociedad civil es la esfera económica del egoísmo universal, en la cual los individuos se tratan recíprocamente como medios y están unidos sólo por las necesidades y por aquella división del trabajo que genera interdependencia entre ellos, en una universalidad puramente formal, dominada por la producción-intercambio-consumo. Se mantiene unida por la administración de la justicia y por la policía

o administración. En una palabra: la sociedad civil es la moderna economía de mercado.

El concepto nuevo de sociedad civil pone un tercer término entre esfera pública y esfera privada, sobre cuya distinción había crecido el Estado moderno: la esfera social. Pero, para entender genuinamente esta esfera, que en realidad es la esfera de las necesidades no sólo materiales del individuo, conviene recorrer la historia de la afirmación del individualismo, que tendrá su culminación en la era de la revolución democrática con las Declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano.

El individualismo fue un producto o una consecuencia del absolutismo, precisamente por la pérdida de peso político de las estructuras sociales en que se sostenía la vida comunitaria: la familia y las corporaciones, las ciudades con sus autonomías y las señorías nobiliarias y, con ellas, la religión, cada vez más subordinada a lo político. Es una consecuencia de las guerras de religión que se advierte claramente en la Francia de la primera mitad del siglo XVII y que tendrá su completa teorización en Hobbes, al refugiarse, al acercarse las guerras civiles, precisamente en Francia, donde publicó el *De cive* (1647) y redactó el *Leviatán* (1651).

El clima cultural francés —dominado por un Montaigne que había consumado hasta el fondo la decepción política de un Moro y de un Erasmo— muestra, no obstante la división entre libertinos y jansenistas, una común orientación de escepticismo y de relativismo respecto a los valores políticos. Cesa así el compromiso civil, hay un alejamiento de la política; y la ética se busca y se fundamenta en el propio foro interno, en la propia subjetividad, y por tanto en una esfera totalmente privada: no quiere tener contactos no sólo con lo político, pero tampoco con la sociedad, depositaria de las tradiciones y de los conformismos, sede de masas pasivas e inertes, pero siempre capaces de desencadenarse de manera irracional bajo el impulso de las pasiones. El hombre busca sólo en sí sus propias certezas —como hace Descartes, que parte del famoso *cogito, ergo sum*— esperando del Estado sólo actitudes de tolerancia y neutralidad respecto a la esfera privada. Esta esfera se refiere a la cultura y a la religión, porque el que se mueve en esta dirección es sólo un

movimiento intelectual fuertemente elitista. Este subjetivismo relativista conoce por experiencia directa todos los peligros que tendría que afrontar si se transformara en social o político: por esto, aterrorizado ante el caos de la política, acepta el orden del Estado, aunque pensando que los verdaderos valores se dan sólo en la esfera privada. Nace la escisión entre esfera interior y esfera exterior, de donde la necesidad, a veces, de la *dissimulatio*, por la que al soberano se le debe sólo una obediencia externa: el hombre vive en su soledad mundana.

La política, es decir el Estado, es el reino del no valor: quien mejor ha expresado esta posición ha sido Blaise Pascal: «La justicia está sujeta a rechazo; la fuerza se reconoce enseguida y sin disputas. Por eso no se le ha podido dar la fuerza a la justicia, ya que la fuerza se ha levantado contra la justicia, afirmando que sólo ella es justa. Y así, al no haberse podido hacer que el que es justo fuera fuerte, se ha hecho que el fuerte fuera justo» (*Pensées*, § 298). Es la lógica de los «cuatro lacayos»: en la imposibilidad de encontrar un criterio ideal de orden y de justicia, hay que contentarse con la certeza de la fuerza, la única capaz de garantizar el orden y la paz: es una aceptación utilitarista del absolutismo, del Estado reducido a mera fuerza. Pero el poder aparece ahora totalmente des-sacralizado, el orden despojado de valores y de ideologías, completamente ajeno a la moral de los individuos. Frente al rey o al tirano (y también al pueblo) hay que tener siempre *une pensée de derrière la tête*, aunque prestándole una obediencias externa, porque el individuo debe elevarse a órdenes superiores al de la carne: el orden de las ciencias (*les recherches de l'esprit*) y finalmente el de la *sagesse*, que está sólo en Dios. El primer orden nada puede sobre los otros dos.

Hobbes, aunque con un interés más marcadamente político, prosigue y perfecciona esta tendencia: son los individuos, basándose en el cálculo utilitario de su razón, los que crean el Estado, un Estado que tiene un fin: el de garantizar la paz. Pero la paz no consiste en el simple vivir, sino en un vivir «de manera agradable». Esto es posible a través del trabajo y el ahorro, que permiten el enriquecimiento individual, y por tanto a través del comercio y la industria. De ahí que el Estado deba respetar las reglas del mercado interno, a no ser que su existencia se vea amenazada. Por eso el Estado

debe actuar racionalmente en vistas a su fin, eliminando de su conducta todo elemento pasional o religioso, en cuanto fuente de desorden. Pero el Estado, para garantizar la paz, pose también el juicio soberano del bien y del mal; y su interpretación es indiscutible. El Estado es así una máquina, un instrumento artificial para la paz, y la política, que pierde toda referencia a un valor, se convierte en una mera técnica. El Estado de Hobbes pide al súbdito sólo una obediencia externa, pero respeta su fuero interno: le deja sus opiniones subjetivas, siempre que no sean políticamente relevantes.

El Estado orgánico, propio de la tradición medieval, desaparece: entre el Estado máquina, comparado a un edificio construido por un arquitecto, y el individuo hay —o debe haber— el vacío. Hobbes, ciertamente, admite sociedades intermedias (los *systems*) políticas y privadas, pero son creaciones o concesiones del Estado soberano. Para él, en efecto, causa de «enfermedad de un Estado es la desmedida magnitud de una ciudad [...] como también el gran número de corporaciones, que son como tantos Estados menores en las tripas de otro mayor, semejantes a gusanos en los intestinos de un hombre natural» (Leviatán, II, 29). Hobbes no es hostil sólo a las ciudades con sus autonomías, a las universidades, donde se puede discutir públicamente de todo, a las sectas religiosas, que interpretan libremente la verdad, a los partidos, que proponen su particular concepción del bien común, sino también —y sobre todo— a las crecientes y más fuertes corporaciones propietarias; así, para él, la propiedad no es un derecho originario, sino una simple concesión del Estado, siempre revocable, porque la gran propiedad —con el poder que proporciona— puede ser un elemento de su disgregación.

En la radical antítesis, propia del absolutismo, entre individuo y Estado, entre privado y público, no había espacio para una desplegada sociedad civil realmente autónoma, para que los hombres se encontraran y asociaran para fines no inmediatamente políticos, porque el juicio sobre su politicidad competía indiscutiblemente al Estado. Sin embargo, en Francia, precisamente por el desinterés político de los intelectuales habían surgido círculos, encuentros culturales y cenáculos científicos, así como nuevas estructuras sociales basadas en la asociación.

El primero en valorizar esta nueva realidad no política o prepolítica entre individuo y gobierno fue Locke, pero ya estaba implícita en los contractualistas, que distinguían el *pactum unionis*, que da origen a la sociedad, del *pactum subiectionis*, que instaura el gobierno: la *societas civilis*, que en otro tiempo equivalía a *res publica*, aparece ahora como una nueva realidad, porque es una *societas sine imperio*. A finales del siglo XVII tiene Locke a sus espaldas la floración de asociaciones libres y voluntarias que —a través del dúctil instrumento jurídico del *covenant*, de la *incorporation* y del *trust*— actuaban en el campo social: eran iglesias y sociedades anónimas, clubes y academias científicas. Por otra parte, están las familias, nacidas del contrato, luego las comunidades y las ciudades incorporadas sometidas al *commonwealth*: son estas asociaciones libres, estas sociedades «libres y voluntarias» las que forman el tejido de la sociedad civil, con el derecho de emanar normas y leyes, si bien sometidas al gobierno político. Los pilares de la sociedad civil son dos: el mercado y la opinión pública, el poder económico y el poder filosófico, que así son claramente distinguidos del poder político; cada uno tiene sus propios y específicos órganos de sanción en el mercado y en la opinión pública, mientras que el gobierno tiene en su mano sólo la coercibilidad de la ley. La ruptura con Hobbes es completa, porque, para él, las opiniones, si no se mantienen privadas, y la propiedad absoluta del ciudadano sobre sus bienes, tal que excluye todo derecho del soberano, son dos causas que debilitan y disuelven el Estado.

Locke nos habla, en el *Essay concerning human understanding* (1690), de una «ley de la opinión o reputación», que es una auténtica «ley filosófica»: es una norma referida a las acciones, para juzgar si son virtuosas o viciosas. Los hombres, al formar la sociedad política, renuncian, a favor de lo político, a usar la fuerza contra un semejante, pero conservan intacto el poder de juzgar en la perspectiva moral sus acciones. Es un juicio que se expresa por «consenso de privados», que tiene su sanción en una censura privada. Es un juicio sustancialmente moral, que inicialmente se produce contra privados, pero, precisamente al extenderse el número de clubes y de círculos y con la afirmación de la prensa, puede afectar también

a la acción del gobierno: la opinión pública se hace tal no sólo en el momento de su formación (los privados hablan en público), sino también en su objeto (la cosa pública). La opinión pública se convierte en fundamento de la legitimidad de un gobierno libre, y en ella se debe legitimar el poder de las asambleas representativas, según el constitucionalismo liberal de B. Constant.

Mientras en la libre Inglaterra, según E. Burke, la opinión pública se formaba en las tiendas y en las manufacturas, porque todo hombre tenía interés en todas las cuestiones públicas y también el derecho a manifestar una opinión sobre las mismas, en el continente, donde existían regímenes más o menos absolutistas que impedían a los particulares pronunciar juicios sobre lo público, la opinión pública se presenta con características estructurales muy distintas: no es la gente común, el público que razona, el que forma la opinión pública, sino los ilustrados de la *res publica litteraria*, que se presentan así como los intérpretes de la razón y no de la opinión. Sólo los intelectuales constituyen el «público que juzga, es decir que piensa», al que corresponde, por un lado, el deber de iluminar al gobierno sobre sus deberes y, por otro, difundir las luces sobre todas las clases del pueblo para educarle (así desde D'Alembert a Diderot y a Kant). Los intelectuales se constituyen como una clase distinta, situada entre el poder político y el pueblo, en una ambigua relación pedagógica tanto con el primero como con el segundo. Pero estos intelectuales, carentes de práctica en los negocios y en la administración, más inclinados a las cuestiones generales y abstractas de la filosofía que a los problemas empíricos de la política, negligentes respecto a los hechos y confiados sólo en la teoría, a veces se dedican a la búsqueda de lo nuevo y lo ingenioso, a lo que impresiona y seduce, más que a lo que es útil: de este modo se ponían las premisas de un empantanamiento filosófico de las pasiones sociales y por tanto del ingreso en la era de las ideologías.

Igualmente Locke, tanto en el segundo *Treatise of government* (1690), como en las *Considerations of the consequences of the lowering of interest* (1691), descubre la nueva estructura del mercado, la nueva economía de intercambio basada en el dinero. Dado que la tierra es limitada y, más allá de cierto punto, no es posible el aumento de

la población, la riqueza de una nación debe buscarse no ya en el producto de la tierra o en la posesión de metales preciosos, sino en el comercio, que es el verdadero camino para crear riqueza. De este planteamiento se derivan tres importantes afirmaciones, que rompen con las condiciones económicas medievales. Siguiendo a Aristóteles, se creía que la ganancia de uno constituía una pérdida para el otro, y por tanto la crematística, dirigida a maximizar lo útil individual, debía condenarse. Para Locke, en cambio, con el comercio (y esto se verificará con más razón en la manufactura) el incremento de riqueza de uno no significa detrimento para sus vecinos. Además, para Locke, el valor de una cosa no depende de algo natural o intrínseco a la misma, sino de la ley de la oferta y la demanda, del hecho de que haya más compradores o más vendedores. Por tanto, todo lo que obstaculice el préstamo con interés está fuera de la lógica del mercado y debe condenarse: se ha superado totalmente la condena moralista de la usura, pero también de las políticas mercantilistas orientadas a favorecer el dinero barato. Era la primera intuición de la economía moderna, basada en el mercado y en la posibilidad de aumento de la riqueza a través de la inversión de capital: era una nueva realidad, que se había formado lentamente en el tiempo y que ahora estaba creciendo pujantemente dentro del Estado.

Nace la economía moderna con la entrada en crisis de la casa, es decir de la familia como unidad productiva que aspiraba en primer lugar a la propia subsistencia. Es el comercio el que desmonta la estructura de la economía doméstica: sus horizontes se trasladan ahora sobre el mercado, pero de este modo esa economía se empobrece, dado que, no guiada ya por la realidad humana de la familia, acepta una lógica externa y meramente cuantitativa. La casa se vacía, porque la casa-empresa autárquica es sustituida por el taller (y luego por la fábrica) y la empresa agraria capitalista. Sobre las ruinas de la casa se levanta la sociedad civil: el mercado es el lugar donde se intercambian las mercancías, pero en él también pueden intercambiarse las ideas. Nace una nueva sociabilidad humana, una *societas* que se considera «civil», en cuanto civilizada, y se descubren nuevos lazos entre los hombres, que pueden obedecer al interés, pero también a la simpatía natural.

Esta nueva realidad económica no podía dejar indiferente al Estado, el cual reaccionó con diversas políticas mercantilistas, que sin embargo tenían siempre como fin, en primer lugar, su propio bienestar y no ya el de los ciudadanos particulares. En efecto, la riqueza de la nación se tomaba en consideración desde el punto de vista del poder, y por tanto de la razón de Estado; su riqueza se hacía depender, en primer lugar, de la posesión de metales preciosos. En un periodo de crisis económica resultaba en todo caso necesario mantener costosos ejércitos listos para la guerra, pagar una burocracia creciente y también satisfacer los gastos de las cortes (no burguesas), que ambicionaban el esplendor. La renta nacional estaba en la base del poder del Estado. Así se empezó a proceder a una reducción de los aranceles internos y de las gabelas locales, para facilitar los intercambios; esto sirvió al mismo tiempo, en el plano político, para controlar mejor financieramente la economía nacional.

El Estado estaba siempre atento —con la política aduanera— no sólo a mantener en positivo la balanza comercial, disminuyendo la entrada de productos extranjeros, sino también a fomentar el desarrollo económico y las propias manufacturas obstaculizando la exportación de materias primas para que fueran empleadas *in loco*, y manteniendo bajos los precios de los bienes de primera necesidad, para que el coste del trabajo no subiera. Otras prerrogativas del rey —recordadas por Bodino como más importantes, en cuanto implícitas y englobadas en la de hacer las leyes—, como el derecho de acuñar moneda, de fijar pesos y medidas, aranceles y aduanas, llevan a la unidad de moneda, de pesos y medidas y a la posibilidad, para el Estado, de hacer una política comercial de tipo mercantil. Derechos viejos, pero intensificando su uso, el Estado se pone en condiciones de intervenir en la economía, movido siempre por su razón de Estado.

El individuo había aceptado el absolutismo, porque este era el único medio que garantizaba la necesidad primaria de la paz y luego le aseguraba el bienestar: era una aceptación utilitarista, en la cual se concebía el Estado en función del individuo. Pero luego sus intereses y necesidades aumentaron o se diversificaron, y este marco de poder no será ya adecuado para expresarlas: puede suceder que la

racionalidad de la máquina burocrática manifieste sus propias ineficiencias o la propia irracionalidad ante nuevas y diversas necesidades. La sociedad civil había crecido y, con ella, se habían multiplicado tanto sus valores como sus intereses. La sociedad, a través de la política de tolerancia religiosa, había aprendido a aceptarse como distinta —las confesiones religiosas eran diferentes—, pero bajo una misma ley y un mismo rey; a través del mercado los hombres, que persiguen la propia utilidad, estaban ciertamente en competencia y en conflicto, pero eran solidarios en defender este nuevo espacio económico y los intereses que el mismo expresaba. El pluralismo, es decir la aceptación de lo nuevo y diferente en una pacífica confrontación o en una pacífica competencia, se iba formando y con él el individuo se sentía más fuerte y la sociedad más madura. Individuo y sociedad se veían así impulsados a reapropiarse de lo político, es decir del Estado, todo él incardinado en el rey.

Para reapropiarse de lo político sólo había un instrumento, un instrumento antiguo: la representación. El dualismo entre rey y clases, Estado y sociedad estaba unido por un delgado hilo, las asambleas de estado. Su antigua función consistía en permitir los impuestos, precisamente en obsequio al valor constitucional de la *proprietas*; pero con el crecimiento del Estado había aparecido un nuevo poder, el soberano de hacer las leyes, y por tanto la sociedad, para expresarse, tenía que dar batalla en este terreno, el de la soberanía, y también amenazar la prerrogativa del rey en política exterior. Tras la fachada del poder descendente de los reyes, con que se había formado el Estado, empieza a aparecer un poder ascendente, que expresa la nueva realidad de la sociedad, que siente cómo las cuestiones políticas la tocan de cerca. Para las grandes masas de la población sigue siendo aún válido el principio tradicional del derecho divino del rey; pero para la sociedad en movimiento no basta ya esa legalidad, que el absolutismo parecía querer garantizar; se precisa una nueva legitimidad, un nuevo fundamento para la obligación política, en un poder ascendente.

## 5. REPRESENTACIÓN: ANTIGUA Y MODERNA

Si la idea de representación (*repraesentatio*) es muy antigua, también la representación como institución es antigua y se remonta al feudalismo, desarrollándose luego en la tardía Edad Media —por sucesivas diferenciaciones institucionales— del *magnum consilium* del rey. A pesar de las tendencias absolutistas presentes en la formación del Estado moderno, se puede apreciar una continuidad entre la representación de los antiguos y la representación de los modernos, una continuidad que conoce rupturas o, mejor, un periodo de interrupciones, pero también lentas y profundas transformaciones. El absolutismo, que pone en el rey el único centro de poder, un poder indivisible y no sometido a obligaciones de tipo contractual, es ciertamente hostil a la representación; pero, en la nueva lucha por la soberanía, también esta última sufre el impacto de lo moderno, que la racionaliza. La primera forma de representación verdaderamente moderna se produce a raíz de la Revolución americana con la constitución de 1788, que prevé una representación elegida, por sufragio (casi) universal, por los ciudadanos particulares y por tanto sobre bases individualistas. Las vicisitudes de los Estados europeos son más complejas y más tortuosas: y algunos llegarán a esta forma de representación sólo en el siglo XX.

La representación antigua se basaba en las clases, en las corporaciones: era una representación orgánica y corporativa, que privilegiaba a algunos grupos de la población que representaban el territorio, los cuales, a cambio de concesiones fiscales, obtenían inmunidades, privilegios, derechos. Estos cuerpos (clases, estamentos, corporaciones) son una realidad —precisamente porque nos movemos en una sociedad corporativa— juntamente social y jurídica, que responde a la versión orgánica de la sociedad. Esta está bien ordenada cuando está construida sobre tres órdenes funcionales: los sacerdotes, los guerreros, los trabajadores; o el clero, la nobleza, el tercer estado; o los cultos, los militares, los productores. Esta concepción trifuncional es muy antigua: en realidad se remonta a la protohistoria de los pueblos indoeuropeos, basándose en una concepción religiosa, simbólica y cosmológica de la sociedad; es una

estructura profunda, casi un arquetipo colectivo, que sobrevive en la visión que los mismos tienen de la representación. Esta concepción está todavía viva a comienzos de la edad moderna y es confirmada precisamente por un teórico de la soberanía, Ch. Loyseau, en su *Traité des ordres et simples dignités* (1610). La contraposición entre la soberanía del monarca y las clases estará en la base de la moderna monarquía dualista, así llamada porque el poder se divide entre el rey y la representación. Esta tensión entre unidad y diversidad (o multiplicidad) es un dato estructural y no consigue alcanzar en la edad contemporánea una unidad superior; si la encuentra, la pone o en la unidad (el Estado) o en la pluralidad (la sociedad); o ve en el Estado el todo, que engloba la sociedad, o ve en el gobierno sólo una parte del más amplio sistema social.

La fórmula política, con la que racionalizar esta compleja realidad, fue la griega y la renacentista del gobierno mixto, según la cual el mejor gobierno, y también el más duradero, es aquel en que el sumo poder —en la edad moderna, el de hacer las leyes— está en manos de uno (el rey), de pocos (la nobleza), de muchos (el pueblo). La fórmula del gobierno mixto se empleó durante las guerras de religión en Francia en la segunda mitad del siglo XVI, y fue derrotada; luego en Inglaterra, durante las guerras civiles a mediados del siglo XVII, y triunfó con la Revolución Gloriosa de 1688-1689). Tuvo su elaboración teórica con Locke y su divulgación con Montesquieu. El gobierno mixto se inspiraba en un ideal de equilibrio de los poderes, una auténtica *balance of powers* entre tres realidades sociales y políticas (el rey, la nobleza, el tercer estado), que impide que una de ellas pueda imponer su propia hegemonía, porque todas participaban en el poder supremo y sólo el acuerdo entre ellas —es decir un compromiso— podía dar lugar a una ley válida. Era un salto respecto a la monarquía «armónica» de Bodino, porque en esta el poder del rey seguía siendo absoluto: pero siguió el ideal del equilibrio, porque el rey de Bodino tenía que gobernar de una manera armónica, mezclando el principio aristocrático con el democrático. El gobierno mixto, con Locke y todavía más con Montesquieu, está estrechamente ligado al principio de la separación de poderes: el rey, que participa en el poder legislativo, sigue siendo el titular del

poder ejecutivo (y también de la prerrogativa de decidir libremente los casos excepcionales), mientras que el poder judicial, que en la Edad Media dependía del rey, juez supremo, adquiere su autonomía, como mero ejecutor de la ley y por tanto sin poder real alguno.

En este proceso, en esta lucha entre el rey y las clases, Inglaterra gozaba de una ventaja: contraponía al rey un Parlamento bicameral, en el que en la Cámara alta se sentaban los Lores espirituales y temporales y en la baja los comunes. Este Parlamento ejercía, o aspiraba a ejercer, una doble función: la antigua de conceder los impuestos y la moderna de dar su aprobación a las leyes, debido al hecho de que, en cuanto alta Corte, era un órgano de la *iurisdictio*. Francia tenía los Parlamentos, tribunales soberanos de justicia, para registrar los edictos del rey en orden a verificar su constitucionalidad, y los Estado generales para los impuestos; institucionalmente, la sociedad era pues más débil respecto al rey. A pesar de ello, también en Inglaterra el Parlamento no se convocó desde 1629 a 1640, mientras que en Francia el intervalo fue muy superior, desde 1614 a 1789, cuando, en vísperas de la Revolución, fueron convocados los antiguos estados del reino. La situación ciertamente se precipitó con rapidez y se formó inmediatamente una Asamblea primero nacional y luego constituyente; pero con la Restauración se volvió al modelo inglés de 1688-1689, anticipado por Locke y luego teorizado por Montesquieu. Este modelo, para algunas naciones, duró hasta la primera guerra mundial, si bien con una progresiva debilitación.

El modelo del siglo XIX era todavía el antiguo: el del gobierno mixto y de la monarquía dualista. En efecto, la representación era aún por clases, porque en la Cámara alta se sentaba la nobleza y en la Cámara baja, por la estrechez del sufragio, sólo la burguesía: ciertamente, la concepción individualista había roto el viejo corporativismo, pero siempre correspondía a un órgano del Estado una clase social, mientras carecía de representación el que en 1848 A. de Tocqueville llamará el pueblo y Karl Marx el proletariado. La sociedad burguesa individualista, afirmando que representaba a la nación, se había emancipado y había alcanzado la dimensión política, pero precisamente en cuanto burguesa permanecía fiel a la antigua distinción entre el Estado y la sociedad civil. El rey, además del

monopolio del poder ejecutivo y de participar en la legislación, tenía un gran poder de decisión en el campo de la política exterior y un poder de prerrogativa en los casos de excepción; pero lo importante era que las grandes organizaciones burocráticas dependían de él, que representaba la unidad del Estado.

Con el gobierno parlamentario, en el que el rey reina pero no gobierna, la monarquía dualista se va vaciando lentamente; el gobierno depende sólo de la mayoría de la Asamblea electiva, mientras la Cámara alta, o se transforma, haciéndose también ella electiva, o pierde su peso político. Mientras tanto la red del sufragio electoral tiende a extenderse y el masculino se hace universal (salvo en Francia, que lo anticipa después de la revolución de 1848) en la mayoría de los Estados europeos a caballo de la primera guerra mundial. La representación por clases había concluido, pero también había empezado la caída de las monarquías con la instauración de la república en Alemania y en Austria después de la primera guerra mundial. Parece que se verificó la sentencia de Maquiavelo y de Montesquieu: sin nobleza no hay monarquía. Después de la revolución industrial, los nuevos protagonistas serán la burguesía, en la que se había disuelto la nobleza, y el proletariado, políticamente organizado en los partidos socialistas, pero seguía en pie el problema del equilibrio. Entre las dos guerras mundiales el pensamiento político y jurídico seguía sosteniendo que el Estado de derecho sólo sobreviviría si, en una forma renovada, los tres principios políticos, el democrático, el aristocrático y el monárquico, es decir el consenso, la selección de las elites, la unitariedad del mando.

Si bien el camino hacia la representación moderna fue largo y tortuoso para los Estados europeos, el concepto moderno de representación lo había expresado claramente el individualista Locke en el segundo *Treatise of government*, no ciertamente cuando habla del Parlamento inglés, sino cuando trata del principio de la mayoría (§§ 96, 98) en la asamblea representativa: la mayoría permite a la sociedad deliberar como un solo cuerpo y sólo en ella es posible encontrar la unitariedad de la voluntad política; es la mayoría la que expresa la voluntad del Estado, no el compromiso entre las clases. La representación no expresa clases, órdenes, estados, sino «la variedad

de opiniones y el contraste de intereses» que se dan en la sociedad. Para Locke son aún opiniones e intereses individuales, pero a finales del siglo XVIII, en Burke y Hume se evidencia ya la organización a través de los partidos políticos, que se clasifican distinguiendo los que aspiran sólo al interés, de los que persiguen ideales más generales. Entonces no se planteaba claramente la cuestión de si era posible conciliar el principio de mayoría, de una mayoría capaz de tomar decisiones verdaderas y autónomas, con esa pluralidad de opiniones e intereses que se daba a nivel social, si bien lord Bolingbroke había insistido mucho a favor de un «rey patriota», que apartara el destino de la nación de la guerra de las facciones.

Pero se habían puesto ya las condiciones para que la atención de quien quisiera observar lo político se desplazara del Estado a la sociedad. El primero que intuyó y planteó el problema fue J. Madison (*The federalist*, n. 10, 1788), quien vio cómo los partidos, que él llamaba «facciones», pueden quebrar la solidez de la Unión, impedirle perseguir el bien público, porque están impulsados por la pasión de su interés particular contra los «intereses permanentes y complejos de la comunidad». Puesto que Madison no quiere eliminar la libertad, que reconoce como causa de las facciones, y dado que en la sociedad existen opiniones diferentes e intereses opuestos, se trata sólo de limitar sus efectos perniciosos: esto es posible en un Estado grande donde hay una mayor variedad de opiniones y de intereses, puesto que precisamente esta pluralidad impide que una facción o un grupo «pueda superar y oprimir a los demás». Se habían puesto las bases de la teoría pluralista, que, estudiada a fondo por Tocqueville, sólo aparecerá en el siglo XX, cuando el fenómeno social de los partidos, de los sindicatos, de los grupos de interés y de los de presión se hará macroscópico, y cuando se afinará el análisis del proceso de formación de las decisiones políticas. El mayor número de grupos y de centros de poder, incluso en conflicto entre ellos, impedirá, precisamente por su equilibrio, que un centro pueda hacerse dominante y hegemónico. Bajo otras apariencias, respecto al gobierno mixto, prosigue el ideal del equilibrio o de la balanza entre pesos y contrapesos, ahora bajo la forma de una conflictiva armonía de los grupos. Este principio del equilibrio,

diversamente formulado, acompaña a toda la historia del Estado moderno.

En realidad las teorías pluralistas nacen en polémica contra el Estado moderno, contra la tendencia a la concentración y a la unificación del poder, contra una autoridad omnicompetente y omnicomprensiva, en una palabra contra la soberanía y contra el absolutismo. En el siglo XX hay dos teorías que se contraponen y que reflejan las contradicciones a través de las cuales se formó el Estado moderno: la jurídica, monista, que todo lo incardina en el Estado y en su voluntad soberana, y la politológica, pluralista, que privilegia a los grupos y a la sociedad en que estos se mueven. Son dos teorías cargadas de valores políticos opuestos: el Estado, como portador de la universalidad, si no ya de la eticidad, y la sociedad, como lugar de la libertad y por tanto de la diversidad. Es un choque teórico en el que aparece —una vez más— la dificultad de mediar el viejo dualismo entre monarca y clases, entre Estado y Sociedad, entre unidad y pluralidad, porque la primera lleva al absolutismo (o al despotismo), la segunda a la parálisis (o a la anarquía). Problema teóricamente insoluble, precisamente porque *in re*, en las cosas, con el siglo XX la realidad se hacía cada vez más compleja y las antiguas distinciones clásicas no permitían ya orientarse en ella.

Respecto a los impulsos o al fin último del Estado absoluto, hay que registrar, finalmente, una neta inversión de tendencia: su ambición había consistido en despolitizar o neutralidad políticamente la sociedad; pero, con el liberalismo primero y con la democracia después, la sociedad comienza a repolitizarse, si bien esta repolitización es neutralizada, para no llegar a la guerra civil, por la aceptación de las reglas del juego: la guerra se convierte en un juego mediante el respeto a unas reglas y unos procedimientos jurídicos, por los que los adversarios son simples competidores tanto en el mercado político y electoral (los partidos), como en el económico (los sindicatos). Los partidos primero y los sindicatos después se convierten, así, en los sujetos de la política, pero inicialmente los primeros estaban organizados sólo a nivel parlamentario, mientras que los segundos se movían sólo en el plano de la sociedad civil, según las reglas y la lógica del mercado, con un nuevo instrumento: la huelga. Gobierno

representativo y sociedad civil seguían siendo distintos: el verdadero problema se presentará con el encuentro entre poder ascendente y poder descendente, entre soberanía popular y centralización administrativa, entre sociedad y Estado, entre participación y burocracia: la llegada de la democracia es sólo un desplazamiento del poder, que no destruye el Estado de aparatos, construido por los reyes, sino que lo refuerza y amplía sus competencias.

## 6. ESTADO Y CULTURA

La construcción del Estado tuvo lugar en la época de la revolución científica, que invirtió el modo de acercarse a la naturaleza, la cual se ve ahora de manera desencantada y sin fantasía o mitos, es decir de un modo mecánico y matemático, porque posee sus propias leyes experimentables. Esta mensurabilidad de la naturaleza coincide con su factibilidad, lo cual facilita las posibilidades tecnológicas de usar la naturaleza para fines humanos. Nos encontramos en un nuevo clima de opinión en el que domina la racionalidad en consideración al objetivo o al resultado: la naturaleza puede ser construida artificialmente como el Estado. La nueva ciencia nace y se desarrolla al margen de la cultura de las cortes de los reyes, dominadas por el manierismo, en el que se expresa la *dissimulatio* política, y del barroco, que es un mero símbolo del poder. La nueva ciencia tiene otro fin, el indicado por F. Bacon: «saber es poder».

Es obvio que el Estado se interesa por transformar los descubrimientos científicos en tecnologías operativas en el campo de la guerra: los arsenales para la fabricación de las artillerías y las fábricas para la producción de pólvora han sido generalmente una prerrogativa soberana y han utilizado maquinaria evolucionada, a menudo de vanguardia, con maestranzas especializadas y particularmente de confianza. El Estado, desde su nacimiento, por razones de defensa o de ataque, ha sido un elemento propulsor de la innovación tecnológica en el arte militar. Pero el Estado no tenía que pensar sólo en la guerra: tenía que pensar también en la conservación y el aumento de la propia prosperidad, porque su fuerza dependía tanto

de su riqueza como de su ejército. Se encontraba, pues, ante el complejo problema de una administración que tenía que ser renovada tanto en sus cuadros como en sus ideas directivas: muchas ciencias modernas, que hoy se cultivan en el ámbito académico, nacen precisamente en este periodo como ciencias esencialmente prácticas aún no fundamentadas teóricamente; refiriéndose todas ellas a la necesidad de mejorar la administración, se ponen desde el punto de vista de las necesidades del estado como aparato administrativo. Se trata de intereses que no se refieren sólo a la mera administración (sobre el problema de las finanzas o de los impuestos, o sobre la política económica), sino también sobre las tecnologías productivas, como la agrícola, la comercial o la manufacturera. El Estado, así, es un elemento propulsor de la revolución científica (por cuyo éxito está directamente interesado) en todos aquellos campos en los que se juega su destino: el Estado es el centro al que todo se refiere (por esto durante el absolutismo fue definido como *Gesamtstaat*, el Estado global).

Pero la nueva ciencia sólo es útil a la «poiesis», es decir a la producción de los objetos, no a la «praxis», es decir a la creación de valores para la acción.

La revolución científica reduce el mundo (tanto si se trata de la naturaleza como de la sociedad) a objeto, a cantidad mensurable, sobre la que se actúa con medidas cuantitativas y no cualitativas. Esta matematización de la experiencia produce una ruptura entre el saber común y el saber científico, entre los valores y los objetivos, entre el mundo real objeto experimentado y experimentable por el individuo y la realidad de un Estado construido científicamente, entre el mundo de la vida, en el que el individuo alcanza sus propias certezas existenciales, y la impersonalidad de un mandato lejano, que tiene en otra parte su lógica, entre el mundo de la conciencia, en el que —en relación comunicativa con los otros hombres— se forman las ideas y los valores y se elaboran los significados de las cosas, y una administración impersonal y objetiva, que actúa por sus fines, sin preocuparse de si están o no dotados de sentido para la población.

Mientras las grandes masas de la población seguían creyendo en la costumbre y en lo sagrado, es decir en el derecho divino de los

reyes, mientras seguían creyendo en un principio comprensible en el mundo de la vida, la legitimación del poder estaba a salvo, porque la obligación política tenía un fundamento en los valores del individuo. Pero, con la secularización de la cultura política y con su difusión (primero con el liberalismo y luego con la democracia), el mandato externo del soberano no era ya suficiente para dar cohesión a la sociedad, precisamente porque era un mandato externo. Mientras la secularización afectó a elites restringidas, la legitimidad del poder halló un fundamento en la razón: se justificó el despotismo, siempre que fuera «ilustrado». Pero con la entrada de masas más amplias de la población en la escena política, fue preciso encontrar una cohesión interna que respondiera a las exigencias del mundo de la vida de los individuos, creando identidades colectivas emocionales. La primera respuesta fue la idea de nación (y luego el nacionalismo), que aparece, como hecho político o como fenómeno de masas, con las guerras revolucionarias de la Revolución francesa, cuando los soldados, al son de la *Marsellesa*, calificaban de «sagrado» el amor a la patria. Era preciso que las masas redescubrieran una nueva sacralidad, de la que el Estado burocrático administrativo carecía, porque lo que le consolidaba era tan sólo el rey y el frío deber oficial en obediencia a la ley.

En el Estado nacional se ve la culminación completa del Estado moderno: es la nación —o, mejor, la nación-pueblo— la que se expresa, a través de la soberanía reconquistada, a través de la personalidad del Estado, que le da unidad y capacidad de obrar: protagonistas de la historia no son ya los reyes, sino las naciones, o mejor el Estado nacional. El dualismo entre sociedad y Estado parece superado. La vieja, racional y fría razón de Estado parece encontrar una especie de sublimación, en virtud de la cual el Estado-nación se convierte en un valor absoluto, que justifica moralmente los medios necesarios para su afirmación: los supremos intereses nacionales siguen siendo el último objetivo de la política, pero perseguido con el fervor de la pasión y del entusiasmo, hasta el punto de que las guerras vuelven a ser guerras de religión, dirigidas a movilizar la población. Pero el concepto de nación, como el de pueblo, indica una realidad indistinta, en la que se esfuman tanto el individualismo como aquella

pluralidad de opiniones e intereses de que hablaron los primeros teóricos del sistema representativo: en primer plano está el espíritu nacional, la fraternidad entre los ciudadanos de una misma nación, porque la nación quiere presentarse como una auténtica comunidad, unida por la lengua, por la cultura, por los orígenes, por los sentimientos. Pero, en el siglo XIX, quien interpreta el pueblo-nación era todavía un estrato más o menos restringido de la población, el de las clases superiores, formado por la gente culta y docta, por la aristocracia y por la burguesía, y aún no por las masas. Será la primera guerra mundial, última de las guerras nacionales, la que dará a todas las naciones la posibilidad de convertirse en Estado: ella marcó una trágica divisoria de aguas con el pasado, en el que nunca se habían combatido guerras tan crueles y, al mismo tiempo, impuso el problema de la nacionalización de las masas por parte del Estado.

Si el término *nationes* es antiguo, la nación moderna sin embargo no ha sido el resultado de una espontánea evolución social; ha sido más bien una creación del Estado, del Estado territorial, que quería unificar la población dentro de sus propios confines. En otros términos, no es el pueblo-nación el que crea el Estado, sino que es el Estado burocrático, este arsenal de poder, el que crea la nación. A finales del siglo XVI no encontramos esta homogeneidad de lengua, de tradiciones, de derecho: en Francia, incluso, se hablaba en política de tres razas (los galos, los francos y los romanos), en Inglaterra también (los británicos, los anglosajones y los normandos); en España tenemos Castilla, Aragón, por no hablar de Granada y de la antiquísima presencia vasca. Es la monarquía con su capital, con su corte, con su burocracia, con su ejército, con su escuela la que realiza las primeras formas de integración nacional, no ciertamente en atención a la idea de nación, que se afirmará entre los intelectuales sólo a finales del siglo XVIII, en razón del perfeccionamiento del propio Estado burocrático: era preciso que se impusiera una lengua nacional sobre los distintos y numerosos dialectos, era indispensable que las antiguas regiones históricas, todavía periféricas respecto a la capital, perdieran toda raíz que pudiera estimular su particularismo. Tal es la historia de España, de Francia y de Inglaterra. Podría parecer que Italia y Alemania se afirmaron como Estados nacionales

según una lógica distinta, en virtud de un movimiento que viene de abajo, que tiene su momento emblemático en las revoluciones de 1848. Esto es cierto, pero también lo es que, para que se convirtieran en Estados nacionales, fue necesaria la acción de dos viejos Estados, el Piamonte y Prusia, que eran los mejor organizados al respecto: también aquí es el Estado —aunque en distinta medida— el que conquista la nación.

La idea de nación, unida al sentido del Estado, sirvió para dar una notable integración a las clases que querían pesar políticamente —la aristocracia, la burguesía, la burocracia, los intelectuales, las profesiones liberales—, pero no penetró hasta el fondo en el pueblo. En la segunda mitad del siglo XIX el pueblo empezó a integrarse en torno a la ideología socialista, que se presentaba como total ruptura con el Estado representativo burgués, considerado como un instrumento, en manos de la clase económicamente dominante, de explotación de la mayoría de la población: a los valores nacionales se contrapuso el internacionalismo proletario. A la ética individualista y competitiva el socialismo opuso la solidaridad de clase, a fin de alcanzar una nueva forma de organización social más autogestionada, en la que el Estado, como aparato de poder coactivo, se disolviese. En la perspectiva exquisitamente política era la aparición de una nueva voluntad soberana, dirigida a instaurar, mediante una revolución, un nuevo ordenamiento social y político. Los jacobinos habían lanzado ya el mito de la revolución: contra los valores y la sociedad existentes, una nueva elite política, fuertemente ideologizada, trataba de fundirse —movilizándolas— con las pasiones sociales, con la pretensión, en nombre de la supuesta posesión de la verdad, de ser la nueva representación del futuro y por tanto de poder, con el uso de la violencia, planificar la historia. Mediante el mito de la revolución un hilo rojo une, durante todo el siglo XIX, jacobinismo y bolchevismo: la violencia regeneradora instauraría el mundo nuevo, cambiaría el curso de la historia, derribando los antiguos (y falsos) principios de legitimidad.

El problema central del Estado liberal y luego —tras la extensión del sufragio— liberal-democrático consiste en la integración de las masas, necesaria para una legitimación más completa, indispensable

a su vez para reforzar el Estado tanto en el interior como en el exterior. El socialismo, por su parte, respondió con la lucha de clase: esta tuvo su máxima expresión política con la Comuna parisina de 1871; a pesar de todo, hasta la primera guerra mundial, el Estado consiguió parcialmente integrar al socialismo y obtener esta legitimación. Pero la guerra aceleró la socialización de las masas y su disponibilidad a ser movilizadas desde arriba por partidos revolucionarios. En Italia y en Alemania, a causa de la debilidad de la formación estatal liberal-democrática, alcanzada desde hacía poco, el problema de la integración de las masas en el Estado —como en respuesta a la Revolución bolchevique— se resolvió a través de un régimen totalitario, que se propuso cabalmente la nacionalización de las masas. Este régimen era totalitario, porque aspiraba con su ideología a penetrar en todo momento de la vida del individuo; y era de masa, porque no quería tratar con una sociedad articulada en sus antiguos grupos, sino sólo con individuos desarraigados, que tenían una relación directa con el jefe, y todo esto en nombre de un nacionalismo exasperado, que era la perversión de la antigua idea de nación.

Durante la segunda guerra mundial —en la Europa ocupada— la idea de nación retomó fuerza precisamente en la resistencia al «extranjero», en la lucha patriótica contra el invasor. Esta fue acompañada, en las fuerzas de izquierda, por la exigencia de una renovación de la sociedad y de la construcción de una sociedad socialista; pero, casi en todas partes (aunque con éxito sólo en la Europa occidental) la liberación nacional se antepuso a la revolución socialista. Sin embargo, acabada la guerra, se verificó por doquier en Europa una rápida decadencia de los valores nacionales, ya no capaces de dar unidad y cohesión a la comunidad, por encima de aquellas diferenciaciones y de aquellas diversidades que una sociedad socialista expresaba: el espíritu de partido, con frecuencia, parecía ser más fuerte que el espíritu nacional. En la Europa occidental la sociedad alternativa, la sociedad socialista, la nueva soberanía, sigue siendo la propuesta de los partidos comunistas europeos, pero es una propuesta que —frenada por los equilibrios internacionales— debe comprometerse a diario con una realidad en rápida transformación, en la que cambian las estructuras políticas, como las sociales y económicas.

El problema central sigue siendo el de la integración de las masas en el Estado; pero, en el ocaso de la idea nacional y en el deterioro de la imagen de una sociedad alternativa, ha surgido una nueva realidad, que tiene raíces mucho más antiguas: la secularización integral de las masas, impulsadas a la conquista de un mayor bienestar. Frente a esta realidad el Estado no estaba realmente preparado, aunque había sido precisamente su acción la que la había producido, porque, en su momento absolutista, afirmó como valor propio el bienestar, además del orden. En esta secularización los límites entre la burguesía y el proletariado resultaban cada vez menos claros, y aparece una clase media indistinta, anónima y homogénea en continua expansión, la cual aspira a que se garantice su propia renta y su propio bienestar mediante una protección política, al margen del juego del mercado.

En el campo de la cultura el Estado, en su nacimiento, se mostró favorable a las ciencias que se referían a la *poiesis*, desinteresándose de las ciencias que se ocupan de la praxis: tenía necesidad de las primeras, porque le ayudaban a construir su propio poder, pero era neutral respecto a los valores, siempre que no resultaran políticamente relevantes. En la era liberal y en la democrática fueron determinantes, en cambio, algunos valores, como los derechos del hombre y del ciudadano y la nueva legitimidad democrática: todo esto —a través de la sociedad civil— abría un espacio a la manifestación y afirmación de nuevos valores, que acababan luego expresándose en el gobierno representativo. La liberal-democracia no era un mero procedimiento, sino que estaba cargada de valor, porque era la única forma que permitía que se expresaran todos los valores. Sólo con el arraigo de la idea de nación primero y luego con el socialismo, el Estado pretendió expresar y realizar una idea ética: la nación o la justicia. En la segunda mitad del siglo XX, derrotada por la realidad la idea nacional, y forzada —por la realidad— la de justicia a adecuarse a los procedimientos democráticos, el Estado parece haber vuelto a la neutralidad liberal-democrática: pero sobre sus hombros pesa el problema de la socialización interior de los valores sociales, porque de ella depende en gran parte la cohesión del cuerpo social; socialización dificultada por la autonomía de los aparatos encargados

de ella (instituciones educativas, medios de comunicación de masa), que a menudo se levantan contra el poder o se hacen pregoneros de contraculturas.

## 7. LAS PARTICIPACIONES CRUZADAS

Con el siglo XX comienzan a romperse los equilibrios del Estado liberal, radicados en la relación entre tres esferas: la privada, la social y la pública. Es la consecuencia directa del sufragio universal, de la gran depresión económica de 1929, de la segunda guerra mundial. La ampliación del sufragio rompe aquella homogeneidad de clase que se expresaba en la representación, e introduce en el mercado político nuevas demandas, todas las cuales se inspiran en el valor de la justicia: se pide una distribución más equitativa de la renta nacional, para reducir la inferioridad económica de las viejas clases subalternas, y una mayor seguridad social para los individuos, en caso de accidente y de enfermedad, paro y vejez. La gran depresión económica obliga al Estado a intervenir activamente en el mercado, con políticas monetarias, con la planificación, con la gestión directa o indirecta de empresas industriales. La segunda guerra mundial perfecciona esta capacidad de control y de dirección del Estado sobre la economía, en la cual, en una época de alta tecnología, los pedidos militares se convierten en factor decisivo de desarrollo productivo.

Parece que se asiste al despliegue de tendencias que, si bien estaban desde hacía tiempo latentes o en acto, experimentan ahora una intensificación tal que cambian la naturaleza del Estado. El Estado asistencial, que tiene su comienzo —en su forma contemporánea— con la legislación social de Bismarck, es una versión perfeccionada del antiguo Estado policía; el Estado supremo árbitro de la economía es una versión puesta al día de las viejas políticas mercantilistas, como las empresas nacionalizadas o de participación estatal tienen un precedente en las manufacturas reales; el Estado industrial, o mejor industrial-militar, es una constante de la historia de los Estados europeos. La intensificación de estos procesos parece

responder a la misma lógica que ha dominado la vida del Estado: el propio poder. El Estado no puede poner cargas a las clases subalternas sin conceder a cambio un derecho de ciudadanía y de participación, y debe intervenir en el conflicto social cuando este pone en peligro su fuerza; siempre por la razón de Estado no puede ciertamente desinteresarse de las crisis económicas, del paro, de la propia base industrial. Parece que se asiste a una rapidísima dilatación del Estado sobre la sociedad, con el triunfo de la antigua amenaza del Estado-Leviatán, el cual, empleando toda la potencialidad de las tecnologías modernas, puede ejercer con mayor efectividad su propio dominio y controlar todo el proceso social. Parece que el Estado quiere gestionar directamente el orden social por medio de la administración, el viejo intermediario entre Estado y sociedad.

Pero las cosas son bastante más complejas: baste pensar que a esta transformación del Estado ha correspondido el paso a segundo plano de la primacía de la política exterior a la interior o la lenta sustitución de la política por la administración. Al mismo tiempo, cuanto más el Estado extiende sus propias funciones y sus áreas de influencia, más se muestra incapaz de ejercer su propio poder, porque se frena o se paraliza en el momento de la decisión: un Estado cada vez más omnipotente, pero cada vez más débil de hecho. También en el campo más antiguo de su competencia, el del orden público, el Estado se muestra incapaz de garantizar a los ciudadanos la seguridad en las calles y en sus viviendas, al tiempo que el desacuerdo se manifiesta a menudo en formas violentas y criminales.

El hilo conductor de la transformación del Estado en el siglo XX pasa por otra parte, y lo encontramos en la sociedad civil —y sobre todo en el proceso económico— desde lo pequeño a lo grande, con la consiguiente expansión de una nueva forma de burocratización. De la sociedad civil, es decir de un momento no público, es de donde viene el ataque a la esfera estatal, como también a la privada. En la sociedad civil los individuos empiezan a descubrir que lo único que tienen en común es el interés privado, y por tanto organizan este común interés privado en orden a subordinar y funcionalizar lo público, el Estado, a este interés, con la consecuencia de absorber lo público y lo privado en lo social. La nueva realidad está

marcada por la burocracia —en otro tiempo caracterizadora del Estado— privada y social: junto al antiguo aparato, externo a la sociedad, han surgido nuevos aparatos creados por esta.

El partido político es una asociación privada o entre privados: nace como grupo parlamentario, dotado, en el momento de las elecciones, de una debilísima estructura organizativa de notables en la sociedad. Hoy, el partido organizado de masas tiene una estructura burocrática permanente, capaz de movilizar capilarmente el consenso de esas masas. Pero esta estructura burocrática constituye un diafragma entre el votante (o el inscrito) por un lado, y la acción real de los dirigentes del partido por otro: esta refuerza sólo a la elites, que controlan la composición de las listas electorales y luego dan sus directrices a los elegidos en el parlamento, con el resultado de expropiar al diputado de su propia autonomía. Así, el partido «privado» expropia lo «público», es decir la representación.

También la empresa, como sociedad por acciones o anónima, nace de la unión entre privados. Pero, con la gran *corporation* nos encontramos casi frente a un Estado en el Estado, ya sea por el número de empleados, ya sea por la facturación, o bien por el poder normativo, o por las iniciativas que promueve en el campo social. Además, sus estrategias en las inversiones y en la investigación inciden directamente sobre la autonomía del Estado, mientras que por otra parte exigen al Estado apoyos bien precisos con políticas económicas adecuadas, con inversiones en la investigación científica, con la difusión de una instrucción cada vez más adecuada a una sociedad tecnológica. El mercado de los consumidores privados tiende a restringirse en beneficio del mercado de los granes productores y de los grandes consumidores: los «grandes», precisamente por la amplitud de los intereses en juego, tienen un poder de influencia sobre el Estado, de donde se deriva que la clásica distinción del siglo XIX entre Estado e industria desaparece y se debe hablar de Estado industrial.

Locke, al tratar de la representación, hablaba de «opiniones e intereses». Pero dos son los hechos nuevos: los intereses están cada vez más organizados —organizados burocráticamente— y los interpretan las elites. Si antes encontraban una mediación y un equilibrio

en los mecanismos neutrales y automáticos del mercado y —sólo en segunda instancia— una expresión política, pero mediada por la opinión pública, en el parlamento, ahora estos «grupos de interés» se han convertido en «grupos de presión» sobre lo político: sobre los partidos y sobre el gobierno, antes que sobre la representación. Son políticamente relevantes los intereses organizados de las empresas, pero también los intereses organizados de los trabajadores, que tienen como parte contraria al Estado, para la distribución de la renta nacional y para la prestación de servicios sociales cada vez mayores. Pero también ahora los sindicatos son, en primer lugar, grandes estructuras burocráticas que actúan libremente por delegación. Burocracias políticas e intereses organizados burocráticamente: tales son los nuevos actores políticos, y el individuo se ve cada vez más relegado a la esfera privada o a los intersticios que estos gigantescos aparatos le conceden. Como el accionista ha sido sustituido por el *manager*, así el militante lo ha sido por el político profesional, el miembro de un sindicato por el dirigente sindical. La sociedad se ha burocratizado y tiene un poder sobre el Estado; la mediación del conflicto, por otro lado, pasa por las cúpulas burocráticas: el individuo no cuenta.

Para completar el cuadro, debemos también recordar las nuevas burocracias creadas por el Estado asistencial (o *welfare State*) para satisfacer las nuevas necesidades de asistencia y de seguridad de los trabajadores, pero también los intereses laborales de una nueva clase media, que sigue creciendo entre la burguesía y el antiguo proletariado y que, por su propia seguridad, acepta cada vez menos la lógica del mercado. Para la seguridad social se han creado nuevas burocracias, nuevos aparatos que, por estar fuera del marco de la vieja administración, son más autónomos respecto al Estado, que sin embargo los financia, y tienden a ampliar su propia esfera de acción y a pedir mayores recursos: el examen económico del funcionamiento de las burocracias estatales y paraestatales hoy demuestra cuán lejos estamos del modelo weberiano, construido teniendo como referente la vieja burocracia que estaba al servicio del Estado para aplicar el Estado de derecho. En estos aparatos se produce hoy un verdadero desvío institucional, en cuanto la organización no persigue

tanto los fines asignados por la comunidad, como sus propios fines particulares: en efecto, dicha organización trata de maximizar los ingresos, a los que sin embargo con frecuencia no corresponden adecuados servicios; consigue también sustraerse al control de la asamblea representativa, ya que esta no posee los instrumentos idóneos para ejercerlo; y, finalmente, razona siempre en términos de organización y no de mercado.

Acaso tenía razón Hobbes cuando temía que las corporaciones se convirtieran en tantos Estados en el vientre del gran Estado y minaran su unidad y autonomía, necesarias para cumplir sus funciones exquisitamente políticas. Hoy el proceso de decisión del Estado pasa por una pluralidad de burocracias y de tecnoestructuras, que tienen diversas fuentes de legitimación, a través de las cuales la sociedad se ha hecho Estado, y el Estado se ha vuelto social: es un proceso decisional, fragmentado y torcido para fines particulares siempre nuevos, en otro tiempo considerados no públicos, por ser privados o sociales. En esta lógica de la magnitud burocrática tiene lugar el establecimiento de un nuevo mercado en el que se hace política a través del contrato: el mercado político. Las antiguas autonomías, neutrales o despolitizadas, se implican nuevamente en lo político, como la economía, la cultura y el derecho, en la medida en que los conflictos se trasladan a estos ámbitos. Todo interés, si está organizado, se hace público y por tanto político, aunque la solución es cada vez más administrativa que política, porque se trata sólo de cuestiones económicas, que hay que resolver con procedimientos burocráticos. Pero a esta pluralidad de burocracias le falta el momento de una síntesis unitaria, que sólo puede ser obra de una voluntad superior soberana, en otro tiempo expresada por el rey y luego por el gobierno representativo. En los contrastes y en los conflictos entre estas dos burocracias el viejo Estado queda con frecuencia reducido a simple mediador, y a veces es sólo una parte entre las partes: para la gestión de una nueva economía doméstica colectiva, y por tanto para una administración contratada de la casa.

Como lo social —los intereses privados convertidos en comunes— ha invadido al Estado, así ha afectado también a la esfera privada. La crisis de la autonomía y de la autarquía de la vieja familia comenzó

a principios de la edad moderna, con el desplazamiento de la economía desde la casa al mercado. Luego, con la llegada de la sociedad de masas, se verificó una sustitución de valores: el derecho natural había defendido, en continuidad con el pasado, el carácter sagrado de la propiedad, una propiedad sin embargo distinta de la propiedad capitalista, es decir de la riqueza y de la acumulación de la riqueza, porque se entendía como garantía de libertad, de seguridad y de protección contra los riesgos de la vida. Pero muy pronto la «riqueza» (acumulación, altos sueldos, protección social), con la lógica de una política económica basada en ella, erosionó cada vez más la vieja propiedad. Reduciéndose así la propiedad de la familia al mero trabajo, sólo la garantía pública, a través de la presión de los intereses privados organizados, puede tutelarla frente a los riesgos y garantizar la satisfacción de sus necesidades esenciales. Al mismo tiempo la familia deja también de ser la sede de la educación, de la protección, del apoyo moral.

La familia se reduce a la individualidad, y esta a la mera interioridad: pero mientras que el Estado absoluto respetó este momento, la moderna sociedad de masas impone un conformismo no ya externo sino interno, es decir una adhesión, porque actúa —como intuyó Tocqueville— directamente sobre el alma, con una presión psicológica, y no sobre el cuerpo: el objetivo es hacer uniformes a los hombres en su interioridad. Después de la invención del teléfono y de la máquina fotográfica (estamos en los albores de las tecnologías modernas), en 1890 se reivindicó un derecho a la *privacy*, el derecho a que se nos deje solos, a no ser vistos ni sentidos, precisamente contra la presión del anónimo social: ahora las tecnologías se han refinado y un público impaciente exige que se satisfaga su propia curiosidad sobre los demás. La esfera privada, garantía de la autonomía del individuo, se ha empobrecido en la soledad: fuera, en una sociedad atomizada, sólo hay muchedumbres o masas, no la antigua *res publica*, porque los individuos no están entre sí relacionados ni separados: lo único que une a los grupos es el interés privado y, por encima de los intereses privados, el Estado.

## 8. EL ESTADO NEOCORPORADO

Mientras que en el siglo XIX la ciencia jurídica alemana, no sin nostalgia por el Estado fuerte, por el *Gesamstaat* de la cameralística, estaba toda ella ocupada en elaborar una *Allgemeine Staatslehre*, con el doble fin de superar en la unidad del Estado soberano tanto el dualismo entre rey y pueblo, como el conflicto de clase, y fundamentar así la personalidad jurídica del Estado, O. von Gierke, refiriéndose a las teorías federalistas de Altusio, proponía la teoría orgánica de la sociedad, alineándose con ella. En *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (1868-1913), considera la sociedad como un sistema de corporaciones que se entrecruzan de manera múltiple: son los estamentos (*Stände*), junto a las comunidades esencialmente corporativas (*Gemeinde*, *Genossenschaften*) naturales y voluntarias (o artificiales, como la familia, la ciudad, la organización del trabajo). La unidad estatal sólo se puede fundamentar construyéndola desde abajo, a través de un proceso federativo que parte de esta red de corporaciones o comunidades menores, las cuales no son cualitativamente distintas de esa más vasta comunidad —también ella orgánica— que es el Estado. El problema consiste en mediar e integrar los intereses sociales de los grupos en el Estado sin reducirlo al mero momento de la *Herrschaft*. El detecho no se entiende ya como una expresión de la voluntad del Estado, porque tiene otro fundamento en la vida común, en las convicciones de una comunidad.

Gierke no creó en Alemania escuela alguna, pero tuvo éxito jurídico y político en Inglaterra, lo cual puede parecer extraño precisamente porque Inglaterra estaba bastante más adelantada en el plano de la modernización social y económica, por lo que las corporaciones medievales eran el recuerdo de un lejano pasado, mientras que la verdadera realidad que se tenía en frente era la de la asociación debida a la industrialización. Fue el historiador del derecho, Fr. W. Maitland quien recibió en Inglaterra la *Korporationslehre*: en *Trust and corporation* (1900) afrontó el problema teórico de la naturaleza de la voluntad de las «corporaciones» o de su personalidad jurídica, por la que las mismas podían actuar en el mundo del derecho. Esta *persona ficta* ¿debe su existencia a una mera concesión del soberano,

o su reconocimiento es simplemente el tomar en cuenta una voluntad real ya existente? Hoy el problema se ha desplazado de nuevo, porque la asociación (como el sindicato) considera que tiene un poder (soberano) de auto-reconocimiento y de auto-legitimación, que es una personalidad real, un ordenamiento jurídico autónomo, originario y no derivado del Estado. Para Maitland es el *trust* el que crea la *corporation* con su capacidad jurídica; y no se refería sólo a empresas y sindicatos, sino a partidos, círculos culturales, asociaciones, sectas religiosas.

De este modo se había forjado un arma jurídica para una batalla política contra la soberanía del Estado y su superioridad moral: puesto que las asociaciones no son cualitativamente distintas del Estado, porque todas son *personae fictae*, se trata entonces de emancipar a las primeras del segundo. H. Laski, en *The foundations of sovereignty* (1921) y en *Auctority in the modern State* (1919), quiere precisamente destruir esa concentración de poder que es el Estado, quiere simplemente reducirlo a una simple empresa que presta servicios, que no debe ser bloqueada por el conflicto social. Precisamente por esto, su reivindicación iba mucho más allá del pluralismo de hecho existente, porque contenía un proyecto: la destrucción de la concentración de poder en esa corporación que era el parlamento. Así, a la vieja representación individualista de los consumidores, organizada territorialmente, él contraponía una representación funcional de los productores, es decir de los intereses reales, estructurada desde la fábrica al Congreso de las corporaciones, el cual debía representar a toda la economía, en una estructura federal. La representación de los consumidores quedaba integrada en la de los productores, pero no sin evitar el peligro de que estos productores se presentaran como las corporaciones medievales, como corporaciones naturales: en una palabra, había el riesgo de volver a los viejos estamentos de Gierke, y por tanto de abandonar el pluralismo. La teoría tuvo éxito en el fabianismo inglés, y —en versión bastante aguada— se incluyó en algunas constituciones de esta posguerra, como en la italiana (con el Consejo nacional de la economía y el trabajo). Pero la institución constitucional o pública, dirigida a dar expresión a los intereses organizados, no ha echado raíces,

porque la aceptación —entre las dos guerras mundiales— de estructuras públicas corporativas por parte de regímenes autoritarios o fascistas había desacreditado esta nueva organización del poder, destinada a sustituir o a acompañar a la representación.

Pero en el plano de la realidad de los hechos la intuición era correcta: el Estado contemporáneo, al intervenir en la economía y al convertirse en empresa, se había ido subordinando a la lógica del proceso económico industrial, hasta casi anularse en él. De este modo ha perdido el poder de decisión de modo autónomo, como superior, en cuanto constreñido y preso de la lógica de la empresa y por los conflictos que en ella se producen. La unidad política y la unidad productiva tendían a coincidir. La confusión del momento político institucional —la vieja forma jurídica del Estado moderno que tiene el monopolio de lo político— con el proceso económico —el Estado empresa— hace que el individuo aparezca no como ciudadano, sino como portador de un interés organizado, que se expresa a través de los viejos partidos, pero sobre todo a través de los grupos de presión. Reaparecen así las viejas clases, unidas por su interés específico y organizadas según su función en el proceso productivo: la sociedad está de hecho organizada por clases, y el Estado, que debería administrar esta sociedad, no puede ser sino un Estado neocorporado, en el que se pierde la distinción entre lo político y lo social: es un gobierno de intereses organizados burocráticamente por elites, una empresa que distribuye beneficios, es decir reparte el producto nacional. El viejo Estado aspiraba a hacerse con todos los recursos disponibles en razón del propio poder: el Estado contemporáneo es, en cambio, un redistribuidor de los recursos entre sus propios ciudadanos.

Tras las instituciones representativas, en efecto, apareció en Europa, en la segunda mitad del siglo XX, en modos y maneras diversos, un nuevo tipo de representación informal: sobre la ola del mito de la participación social (porque no de los individuos, sino de los grupos) se afirmó el corporativismo, el cual es precisamente la representación de los intereses organizados. Por neocorporativismo o también corporativismo liberal no se entiende una ideología antiparlamentaria o un régimen político autoritario, como se dieron

entre las dos guerras mundiales, sino una praxis más o menos informal, a veces con procedimientos institucionalizados, la cual sin embargo no está prevista en las instituciones de las constituciones clásicas y no pertenece a los órganos del Estado: el corporativismo actual es, precisamente, una praxis política, más o menos consolidada, que formalmente pertenece a lo social y no a lo estatal. Protagonistas de este proceso son los grandes grupos de interés o los intereses organizados, que en la corporación toman cuerpo y adquieren una voluntad propia: son las asociaciones de trabajadores y de empresarios que tienen como interlocutor al gobierno político o mejor a sus administraciones. Estas asociaciones no son numerosas y tienen una notable capacidad de imponer disciplina en su interior; son reconocidas por el gobierno precisamente por su representatividad. Los grupos de interés o, mejor, de presión pueden así influir en el proceso de decisión de la política económica y de la social: aquí se decide el desarrollo económico, la programación, la política de rentas, el pleno empleo, la política monetaria. En una palabra, el fin es una economía concertada o contratada.

En otro tiempo estas eran prerrogativas del Parlamento: aún es difícil ver si se trata de una simple diferenciación estructural y de una especialización funcional del sistema político, o en cambio si es la expresión de la doble crisis tanto del Estado liberal representativo como del mercado competitivo, o mejor de la crisis de la relación entre el Estado y su funcionalidad y las nuevas formas de la convivencia social basadas en los grupos organizados (*Verband*), en los vínculos de alianza y de federación entre ellos (*Bund*), en los pactos que los sancionan. Acaso la sociedad burguesa ha encontrado su forma expresiva en la representación y la de masas la encontrará en el Estado corporado.

El contractualismo, en el que hoy se basa el Estado neocorporado, es muy distinto del antiguo: entonces el contrato, a pesar de ser una institución de derecho privado, servía para instaurar el Estado y legitimar el gobierno, es decir estaba en el origen de la sociedad política para establecer las reglas del juego; hoy, si bien sigue siendo un hecho privado (no entre los individuos, sino entre las burocracias de las grandes corporaciones que expresan lo social), es

una praxis cotidiana para gobernar, para resolver determinados problemas, es decir para regular la relación necesidades-recursos, para la redistribución de la renta, para la seguridad social: de modo que lo que en otro tiempo era el mercado económico, se convierte ahora en un mercado político, porque aunque basado en el contrato, el intercambio no está regulado por el dinero sino por el poder. Este oculto proceso de decisión —corporativo o federativo— sustituye a la soberanía del Estado: en el gobierno representativo la voluntad del Estado se expresa mediante una ley general, votada por la mayoría, es un acto de imperio respecto al cual los individuos son súbditos; en el Estado neocorporado los pactos privados expresan siempre un compromiso entre las partes contratantes. Esto tiene una doble, peligrosa consecuencia: no siempre las elites que guían a los grupos organizados interpretan la voluntad de sus bases; la existencia de grupos organizados, políticamente influyentes, genera siempre, en el universo de los ciudadanos, fenómenos de marginación y de exclusión. Los productores son numéricamente muy inferiores a los consumidores, y la alianza de los primeros contra los segundos siempre es posible.

El fin último de esta colaboración de la representación de los opuestos y diversos intereses organizados con el gobierno es la reducción del conflicto, para garantizar, con una mayor paz social, el aumento de la renta nacional y la solidez económica del Estado: se trata precisamente de armonizar los intereses en conflicto. En una palabra, prevalece el momento de la unidad, de la colaboración en razón del interés nacional y del bien común, pero es el pacto o vínculo federativo —y no el Estado externo— el que mantiene unida la sociedad.

La descripción del naciente estado neocorporado es difícil precisamente porque la fenomenología política es muy variada y diversificada: la misma depende sobre todo de dos variables: el Estado y el mercado. Si es fuerte, es el Estado el que incorpora los grupos de interés, hasta el punto de poder ejercer una auténtica dictadura planificada; si es débil, es el Estado el que es despojado de sus funciones por los grupos de interés, quedando reducido a desempeñar el papel de notario entre las partes en conflicto. Pero siempre hay un

intercambio: por un lado el Estado reconoce la representación de los intereses organizados, por otro éstos le prometen un apoyo político. Además, con independencia de la fuerza o de la debilidad del Estado, este corporativismo puede ser abierto o cerrado a la entrada —en el proceso político— de nuevos grupos de interés; puede derivar de ello una situación caracterizada por la exclusión de pocos grupos de carácter marginal u otra caracterizada por la presencia de pocos grupos poderosos dotados de poder de veto respecto a los otros. La otra variable es el mercado competitivo, porque en los países en que la mediación de los intereses en conflicto tiene lugar en él, hay poco espacio para la afirmación de tendencias corporativas, mientras que la debilidad del mercado o la crisis económica favorecen el pacto y, con él, la afirmación de un régimen corporativo-federativo, en el que se podrá negociar ya sea sobre objetivos generales de largo plazo, ya sea —más a menudo— sobre intereses inmediatos.

El corporativismo es lo opuesto al pluralismo, aunque ambos parten de una unidad intermedia entre el individuo y el Estado, la cual se basa en la asociación. Pero el pluralismo es más un fenómeno político y el corporativismo más un fenómeno económico, ligado el primero al ideal y el segundo al interés. Además, el pluralismo prospera en la sociedad civil y el corporativismo crece en su relación con el gobierno, por lo que el primero aspira a una sociedad «abierta» y el segundo a una sociedad «cerrada»: el primero presenta aspectos de fluidez y de movilidad y el segundo de rigidez y de osificación. Los valores que dominan a ambas sociedades son opuestos: el pluralismo evoca individualismo, espontaneidad, proliferación, competencia en y entre las asociaciones; el corporativismo los niega, porque la organización de los intereses en el Estado neocorporado debe ser limitada en el número de actores, controlada desde arriba, con escasa competencia. El pluralismo, para existir, exige la presencia de varias elites rivales por la gestión del poder, mientras que el corporativismo favorece la formación de una sola elite en la clase dominante de los grandes aparatos. Finalmente, tenemos dos filosofías de la vida opuestas: el pluralismo es individualista, y por esto privilegia aquel contrato libre con que el hombre

entra en relación con los demás hombres; el corporativismo privilegia el *status*, el cuerpo en que el hombre se halla inserto.

Se trata de dos modelos ideales netamente opuestos, mejor, son dos anteojos, que nos pueden permitir penetrar más profundamente en la compleja realidad del Estado contemporáneo, para verificar las tendencias contradictorias que en él siguen expresándose y que muestran las dificultades de una mediación entre la forma antigua, que lo político había tomado con el Estado representativo, y las nuevas realidades sociales de la economía post-industrial. Se mantiene así la antigua tensión entre Estado y sociedad, unidad y pluralidad, que el Estado neocorporado tiende cabalmente a superar y eliminar.

## 9. HACIA EL ESTADO POST-MODERNO

Si, en una rápida secuencia, comparáramos la geografía política de Europa en el cambio experimentado desde el siglo XVI a mediados del siglo XX, veríamos sin duda desplazarse las fronteras —con mayor intensidad en la Europa central— pero también la permanencia de los grandes protagonistas en la arena internacional de la política. Francia, España, Inglaterra existían ya en el siglo XVI; después, la disolución del Sacro Romano Imperio —ya a mediados del siglo XVII, tras la guerra de los Treinta años— hace que se formen nuevos polos de agregación estatal en torno a los Hohenzollern, señores de la marca del Brandeburgo, y los Habsburgo de Austria, que alcanzarán la plena dignidad estatal en la época del despotismo ilustrado, con Federico II y María Teresa; finalmente, en la época de las nacionalidades, el nacimiento de nuevos Estados-nación, como Italia y el nuevo Imperio germánico. En la periferia y en el centro, incluso entre adversidades, permanecen los viejos Estados —Portugal, los países escandinavos, Polonia— que en distinta medida alcanzaron la unidad y la modernidad política; en el centro antiguas repúblicas, ahora reunidas en la Confederación helvética.

Los actores, los protagonistas de la construcción de la Europa de los Estados son los mismos, pero, a mediados del siglo XX, la escena

internacional cambia totalmente, dominada por otras organizaciones políticas que se formaron al margen de esta historia. Los principales actores nuevos que dominan la escena son los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En América, la consecución de la unidad política experimenta un proceso opuesto al de Europa, que fue una expansión desde el centro, desde la capital a la periferia: en América, en efecto, hubo un proceso federativo, que —ya a mediados del siglo XVII— unió las ciudades en unidades políticas cada vez más amplias, que luego, con la Revolución, se federaron en los Estados Unidos, adoptando un régimen presidencialista. Rusia llegó demasiado tarde a la modernización, mientras que la unidad política se alcanzó en las formas del «despotismo oriental» y en el cesaropapismo de derivación bizantina: antes de la Revolución, en 1905, no podía ciertamente considerarse un Estado moderno, pero luego, después de 1917, la dictadura soberana del Partido comunista bolchevique impuso una organización del poder alternativa a la europea, en cuanto basada en la soberanía del partido y no en la del Estado, un partido nacido para modificar estructuralmente la realidad económica y social. Organizaciones políticas opuestas, porque la primera conserva la primacía de la sociedad civil (y, con ella, la autonomía del poder ideológico y del económico), mientras que la segunda le niega todo espacio y la confina en la clandestinidad. Por su lado, los Estados europeos, aun tan cercanos a los Estados Unidos por el mismo principio de legitimación democrática del poder, han elegido sin embargo con mayor decisión la vía del Estado social (*Sozialstaat*), para conciliar liberalismo y socialismo. Estados Unidos y Unión Soviética ofrecen por otra parte aspectos semejantes respecto al Estado nacional europeo: son organizaciones políticas plurinacionales y multiétnicas, a pesar de cierta hegemonía cultural *yankee* y el persistente chovinismo ruso.

En la segunda mitad del siglo XX se han asomado también a la arena política mundial los territorios ex coloniales de Asia y de África, que, junto a China y a las sociedades nacidas en Sudamérica desde la conquista europea, forman el Tercer Mundo. Estas nuevas realidades —salvo rarísimas excepciones— para darse el máximo de

cohesión posible se han inspirado en experiencias europeas, que sin embargo eran ajenas a su tradición: un nacionalismo exacerbado, que difícilmente integraba a las distintas etnias y razas; el mito del Estado, que casi siempre tenía su efectividad tan sólo en el poder militar: a veces un sindical-populismo exasperado. A estas naciones emergentes les falta por consiguiente la rica y compleja experiencia a través de la cual se formó el Estado moderno europeo.

La Europa de los Estados, del concierto entre las grandes potencias protagonistas de una historia plurisecular, cesa con la primera guerra mundial; después de la segunda, la arena política internacional de continental se ha convertido en planetaria y la interdependencia entre las viejas y las nuevas organizaciones políticas se ha hecho cada vez más tupida y estrecha. Esto se manifiesta en el plano económico en el mercado internacional, en el que las variaciones del dólar o el aumento del precio del petróleo repercuten inmediatamente sobre las economías de los países industrializados. Además, el mundo se ha hecho más pequeño: por un lado la gran velocidad de los transportes va acompañada por una más intensa movilización social entre naciones y continentes, por otro los medios de comunicación de masa difunden todo acontecimiento contemporáneo por todas partes de la superficie terrestre.

Todo esto se manifiesta más aún en el plano político: las antiguas grandes potencias, en otro tiempo señoras de la guerra, han perdido el derecho soberano de declarar las hostilidades, aunque las nuevas grandes potencias se sienten limitadas al respecto por la existencia de su majestad la bomba atómica. Sin embargo, las pequeñas guerras locales tienen una incidencia sobre todo el equilibrio político mundial, porque la paz se ha convertido en un hecho indivisible: las intervenciones de pacificación de los grandes estados son de hecho meras operaciones de policía. El antiguo equilibrio entre las grandes potencias, sobre el cual se construyó la historia de los Estados europeos, es ahora un equilibrio bipolar (entre Estados Unidos-Unión Soviética), con la tendencia sin embargo de otros protagonistas (China, Japón, Europa) a asomarse a la escena internacional. Pero en este precario equilibrio político mundial, el antiguo *ius publicum europaeum* ha ido desgastándose, porque las grandes

naciones muestran a menudo que no aceptan las antiguas reglas del juego.

La Europa de los Estados ha sido construida sustancialmente por los reyes, pues fueron ellos (y sus ministros) quienes expresaron aquella voluntad política que es la única que puede hacer que un Estado sea protagonista. A mediados del siglo XX Europa, si bien en algunos Estados —muchos de ellos pequeños— permanecen de nombre las monarquías, de hecho es republicana, y se encuentra enredada en el grave problema no resuelto de la unidad del ejecutivo, que pueda expresar la voluntad del Estado, ya que a menudo el gobierno se halla reducido a una comisión parlamentaria y atrapado por los compromisos que esta comporta. Esta situación explica el repliegue sobre la política interior, a la cual se subordina la política exterior.

A mediados del siglo XX los Estados europeos entraron en crisis porque su espacio territorial se hizo demasiado pequeño. En el plano económico se hizo necesaria la construcción de un mercado común, que implicaba la renuncia, por parte del Estado, a algunos de sus antiguos derechos soberanos en el campo de la jurisdicción. En el plano militar la Alianza atlántica produjo una parcial limitación, por parte del Estado, de su propia libertad internacional, con referencia al propio territorio (zonas militares) y a sus propios ciudadanos (militares dependientes de la OTAN). La construcción de una comunidad política europea —impuesta por la impotencia de los Estados y obstaculizada por su resistencia— está aún a medio camino entre una confederación o alianza entre Estados, todavía soberanos, y una federación en la que los Estado mantienen aún algunos poderes soberanos, como el derecho de declarar la guerra, de acuñar moneda, de nombrar los empleados, de exigir directamente impuestos y gravámenes; una federación que como tal sólo tiene por ahora poder para imponer aranceles externos, para controlar los aranceles internos y para determinar y administrar algunas políticas (agrícola, social y regional). El lugar de la decisión soberana parece haber desaparecido. El Estado mercantil comercial cerrado ha terminado, pues, por encima de los Estados, se hallan instaladas en el mercado mundial las poderosas multinacionales, que

tienen un poder de decisión no sometido a nadie: aunque no son soberanas, ya que no tienen un territorio sobre el que ejercer sus propios poderes de un modo exclusivo, pueden considerarse tales en el sentido de que —dentro de ciertos límites— no reconocen ningún superior. Por todas estas razones ha desaparecido el centro que exprese la unidad política.

También el Estado nacional ha entrado en crisis. Allí donde el Estado creó y plasmó la nación, las antiguas etnias reaparecen y reivindican su autonomía: en España, los vascos, los catalanes, los gallegos; en Francia, Bretaña y Córcega; en el Reino Unido, Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Podemos añadir que la guerra civil, que campea en Irlanda del Norte como el terrorismo en los Países Vascos por motivos étnicos y religiosos, demuestra el fracaso del Estado tanto en la neutralización del conflicto, como en la realización de una integración nacional. También parece que allí donde fue la nación la que creó el Estado persisten impulsos y tendencias autonomistas: en Italia, Sicilia y Cerdeña, o el Alto Adigio y el Valle de Aosta; en Alemania, Baviera, mientras que en Bélgica el conflicto entre flamencos y valones sigue sin resolverse. Se puede pensar que los procesos políticos en marcha para reconstruir en Europa la nueva unidad política tendrán que pasar por la destrucción del Estado nacional, mejor por la destrucción de la identificación del Estado con la nación, porque el principio plurinacional en que la misma se basa no puede a la larga menos de dar espacio y autonomía a las etnias y a las antiguas *nationes*, aunque reducidas a realidades culturales y no a voluntades políticas.

Los Estados Europeos, nacidos y crecidos para impedir la guerra civil interna, han tendido siembre a arrojar al *hostis*, al enemigo, a las fronteras para combatirlo allí; pero ahora han descubierto el enemigo precisamente en el interior del propio Estado. Después de la primera guerra mundial el problema de la paz y del orden, es decir del *hostis* interno, se hace dominante: fueron las ideologías revolucionarias, como la nacionalista y la comunista, las que aspiraban a la soberanía para imponer por la fuerza un orden nuevo, una organización social e institucional distinta; y en algunos casos consiguieron su objetivo. Después de la segunda guerra mundial

otros fenómenos se mezclaron con el antiguo, para rechazar el orden político basado en la representación. Hay fenómenos viejos, como el redescubrimiento de un partido elitista verdaderamente revolucionario o de la democracia directa de los Consejos, que han llevado a alimentar un terrorismo endémico y difuso. Hay fenómenos nuevos, tras el gran *boom* económico, como la ideología del rechazo, propia de las subculturas no integradas —a las que los *mass media* conceden amplio espacio—, basadas en el negativismo, en el no utilitarismo y a veces en la maldad y en la droga; en la lucha contra las centrales nucleares se basa políticamente la no aceptación de la modernización. Finalmente, los inmigrados del Tercer Mundo, en las fábricas y en las universidades, constituyen también un elemento de inestabilidad. Por todo esto la violencia estalla fácilmente y devasta las metrópolis: el Estado no tiene ya el monopolio de la fuerza en su interior y se quiebra la exclusividad del poder social.

Desde sus albores, el Estado moderno favoreció la secularización, es decir un comportamiento político cada vez más autónomo respecto a los valores tradicionales y los religiosos, en cuanto dominado tan sólo por la racionalidad en atención al fin mundano, que estaba representado —en el marco de la propia legitimidad— por el propio Estado de derecho. Pero, con la formación de la sociedad de masas —como ya previó Tocqueville en la *Démocratie en Amérique*— esa secularización cambia de cualidad: ya no se refiere a limitadas elites cultas, sino a toda la población, no afecta sólo a la cultura política, sino a toda la cultura, es una secularización de todos y de todo, que sin embargo conduce no a la autonomía frente a la tradición y la religión en nombre de la razón, sino a cuestionar todo sistema de valores, toda institución, toda norma, rechazando su intangibilidad. O mejor: si la primera secularización significa el triunfo del hombre autodirigido, que juzga basándose en su propia razón, con la creciente democratización (y la consiguiente masificación) entran en juego opciones emocionales y no racionales heterodirigidas y la libre subjetividad con su solo arbitrio domina sobre la institución-norma. La extensión del deseo y del dominio de los instintos choca con la rigidez de las normas, como los movimientos colectivos se levantan contra las organizaciones trasnochadas y

las instituciones fosilizadas: no hay ya un puente entre el deseo y la norma, entre la subjetividad y las instituciones, ya que la sociedad tecnológica exige llevar a cabo rígidamente ciertos papeles y ciertas funciones, por lo que aumentan los individuos y los grupos marginales y se refuerza la anomia social. En una palabra, la secularización, fomentada por los medios de comunicación de masa y por la rebelión contra cualquier autoridad por parte de la clase intelectual, ha llevado a erosionar cualquier autoridad, como los valores y los principios en que una sociedad se reconoce. Pero, sin estos valores y sin estos principios comunes, ninguna sociedad puede mantenerse, porque son ellos los que permiten una integración social no autoritaria y un cambio sin rupturas catastróficas: se produce así una peligrosa tensión entre la creciente secularización y la necesidad de mantener un núcleo común de valores prescriptivos. Al no estar ya la sociedad organizada en torno a un valor o a un principio unitario, sólo queda un conjunto de eventos y de conflictos, a menudo sobre los valores últimos (la calidad de vida contra el bienestar).

El Estado representativo busca así una nueva legitimidad, además de la que le fundó en el reciente pasado, consistente en ser un Estado legal, de derecho, que tiene su fundamento en la soberanía popular. El Estado, como el viejo Estado absoluto, trata ahora de legitimar su propio poder en su capacidad de satisfacer el bienestar y la felicidad de los súbditos, es decir el impulso eudemonístico-social que mueve a la mayoría de la población, aunque escasas minorías rebeldes han declarado la guerra a este modelo de desarrollo. El Estado contemporáneo debe garantizar el bienestar y la felicidad de los ciudadanos —función que en el Estado liberal se desempeñaba privadamente— ofreciendo juntamente una mayor prosperidad, debida al crecimiento económico, y un número creciente de servicios: el Estado no se dirige ya al ciudadano sino al consumidor. El Estado democrático vuelve así a ser el Estado paternal (*Wohlfahrtsstaat*) del absolutismo, contra el que polemizara Immanuel Kant, que quería responsabilizar al individuo para decidir sobre su propio bienestar: todo individuo busca más garantías que libertad.

Pero precisamente aquí surge la contradicción entre dos exigencias opuestas: por un lado garantizar ese proceso de acumulación,

sin el cual no se da un desarrollo económico; por otro, proceder a una asignación distinta de los recursos, ya sea en orden a una mayor igualdad, ya sea para reservar una mayor cuota del producto nacional a los servicios sociales. Problema de difícil solución, tanto porque el Estado puede encontrarse con una auténtica crisis fiscal, en el momento en que ya no puede extraer recursos de una economía estancada, como porque, cuanto más extiende sus funciones, más se debilita su capacidad de decisión, puesto que al mismo tiempo han aumentado las demandas de intervención estatal y la participación social en las decisiones. Más aún en una sociedad cada vez más compleja y con un gobierno difuso, el Estado corre el riesgo de perder el monopolio de las decisiones sobre el gasto, obligado como está a sanear el déficit producido por otros centros de poder.

El Estado contemporáneo se encuentra en la difícil situación de tener menos fuerza, es decir capacidad de coerción, y menos consenso, que no sea mediado por la rápida satisfacción del interés privado convertido en social. Esto ha modificado profundamente la naturaleza de la vieja representación: ésta surgió para limitar y controlar el gasto de los reyes; hoy la representación, para obtener votos y bajo la presión de los intereses organizados, gasta fácilmente, mientras que el arco temporal de sus proyectos es bastante breve. Los ministerios económicos, los de hacienda, que regulan los ingresos y gastos, se han convertido en el lugar donde más se condensan los conflictos, porque la programación o la política de rentas es la única y extrínseca forma de integración social: la gran familia anónima de hoy ha vuelto a la antigua economía doméstica. Pero aquí el Estado no aparece como la expresión de una voluntad soberana superior, desvinculada de las clases y de la sociedad, por encima de los partidos y de los intereses organizados; es sólo el punto de encuentro, la encrucijada en que estos se encuentran y encuentran su mediación.

Más que de Estado se podría hablar de sistema: sistema, no sólo porque todo es interdependiente y no existen verdaderos espacios autónomos, sino también porque ya no hay un poder soberano real, ni un punto de referencia común. El Estado es total, porque ha sido invadido por toda la sociedad en un juego ramificado y complejo, que nadie dirige, porque no hay nadie que pueda decidir con autonomía.

La unidad —en otro tiempo— política y jurídica del Estado la da ahora toda esa serie de interdependencias en un sistema social cada vez más complejo, que presenta una creciente diferenciación funcional de aparatos, que se han autonomizado de lo que era el Estado: en las sociedades complejas existen centros de poder de alto nivel decisional, pero existe también un gobierno difuso, es decir una dirección plural del gobierno con centros decisionales autónomos. El Estado post-moderno puede describirse y sintetizarse como el eclipse de la soberanía o mejor del poder soberano. Ha desaparecido el momento del *gubernaculum*, de la decisión en los momentos de excepción, y se ha ampliado el momento de la *iurisdictio*, de una ley soberana igual para todos: queda sólo una intrincada trama entre poder ascendente y poder descendente, entre soberanía popular y aparatos burocráticos. Eclipse en un doble sentido: por un lado, un poder soberano siempre puede reaparecer e imponer su nueva organización de la sociedad; por otro, en el eclipse los colores se esfuman, se hacen menos netos, domina el gris y todo aparece como difuminado. Es un proceso histórico demasiado cercano a nosotros para poderlo descifrar y describir completamente. El poder soberano de los reyes creó el Estado, pero este ha perdido hoy su soberanía.

*Capítulo segundo*

# Soberanía

## 1. definición

En sentido lato, el concepto jurídico-político de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, consiguientemente, para diferenciar a esta de otras asociaciones humanas, en cuya organización no hay semejante poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto este concepto está estrechamente ligado al de poder político: en efecto, la soberanía quiere ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho. Es claro que la soberanía se configura en modos diversos según las diversas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad: en todas podemos siempre encontrar una autoridad suprema, aunque luego esta se despliegue o ejerza en modos muy diversos.

## 2. soberanía y estado moderno

En sentido estricto, en su significado moderno, el término soberanía aparece, a finales del siglo XVI, junto al de Estado, para indicar en toda su plenitud el poder estatal, único y exclusivo sujeto de la política. Tal es el concepto político-jurídico que permite al Estado moderno, con su interna lógica absolutista, afirmarse sobre la organización medieval del poder, basada, por un lado, en las clases y en los estados, y, por otro, sobre las dos grandes coordenadas

universalistas del Papado y del Imperio: esto se produce según una exigencia de unificación y de concentración del poder, para realizar en una sola instancia el monopolio de la fuerza en un determinado territorio y sobre una determinada población, para realizar en el Estado la máxima unidad y cohesión política. El término soberanía se convierte, así, en el necesario punto de referencia de teorías políticas y jurídicas con frecuencia muy diversas, según diferentes situaciones históricas, la base para construcciones estatales a menudo muy distintas, según la mayor o menor resistencia de la herencia medieval, pero es constante el intento de conciliar el poder supremo de hecho con el de derecho.

La soberanía, en cuanto poder de mando de última instancia, está estrechamente conexa a la realidad esencial primordial de la política: la paz y la guerra. En la edad moderna, con la formación de grandes Estados territoriales, basados en la unificación y concentración del poder, corresponde exclusivamente al soberano, único centro de poder, la función de garantizar la paz entre los súbditos de su reino y la de reunirlos para una defensa o un ataque contra el enemigo extranjero. El soberano pretende ser exclusivo, omnicompetente y omnicomprensivo, en el sentido de que sólo él puede intervenir en todas las cuestiones y no permite a otros decidir: por esto, en el nuevo Estado territorial, las únicas formaciones armadas permitidas son las que dependen directamente del soberano.

Conviene precisar el doble rostro de la soberanía, el interior y el exterior. En el plano interior el moderno soberano procede a la eliminación de los poderes feudales, de los privilegios de los estados y de las clases, de las autonomías locales, en una palabra de los cuerpos intermedios, con su función de mediación política entre los individuos y el Estado: tiende a una eliminación y una despolitización de la sociedad, que debe ser gobernada desde fuera a través de la administración, que es la antítesis de la política. El *ne cives ad arma veniant* es el fin último de la acción de gobierno, que debe eliminar toda guerra privada, toda lucha civil, para mantener la paz, esa paz que es esencial para afrontar el conflicto con los demás Estados en el ámbito internacional. En el plano exterior corresponde al soberano la decisión de la guerra y de la paz: esto supone un sistema

de Estados, que no tienen ningún juez por encima de ellos (el Papa o el Emperador), y que regulan sus propias relaciones con la guerra, si bien ésta está cada vez más disciplinada y racionalizada a través de la elaboración de pactos que forman un derecho internacional o, mejor, un derecho público europeo. Así, en el plano exterior el soberano encuentra en los demás soberanos sus iguales, es decir se encuentra en una situación de igualdad, mientras que en el plano interno el soberano se halla en una posición de absoluta supremacía, porque tiene a sus súbditos bajo estricta obediencia.

## 3. LA ESENCIA DE LA SOBERANÍA

Desde el principio las teorías sobre la naturaleza de la soberanía, sobre la soberanía en sí, están potencialmente divididas: el jurista Bodino ve la esencia de la soberanía exclusivamente en el «poder de hacer y derogar las leyes», porque este absorbe todos los demás poderes y porque, como tal, con sus «mandatos», es la fuerza cohesiva que mantiene unida a toda la sociedad. Hobbes, en cambio, señala el momento ejecutivo, es decir ese poder coactivo, que es el único que puede imponer determinados comportamientos y el único medio adecuado al objetivo de hacerse obedecer. Para el primero, el soberano tiene el monopolio del derecho a través del poder legislativo; para el segundo, el de la fuerza o la coacción física: la unilateralidad de estas dos posiciones, si se fuerza, podría llevar a un derecho sin poder o a un poder sin derecho, rompiendo así ese delicado equilibrio entre fuerza y derecho, que es siempre el objetivo último de los teóricos de la soberanía. De esta distinta acentuación surge la futura contraposición entre quien entiende la soberanía como la más alta autoridad de derecho, que puede emitir —como afirmaba Bodino— sólo mandatos «justos», y quien la entiende como el supremo poder de hecho: Hobbes hizo legal este monopolio de la coerción física a través del contrato social; pero sus sucesores confundieron este monopolio legal de la sanción con la mera capacidad de hacerse obedecer, reduciendo así la soberanía a la efectividad, es decir a la fuerza.

La identificación de la soberanía con el poder legislativo es llevada a sus últimas consecuencias por Rousseau, con el concepto de voluntad general, por la cual el soberano puede hacer tan sólo leyes generales y abstractas, y no ciertamente decretos. Si, desde el punto de vista del rigor teórico, esto es comprensible, se pierde sin embargo de vista la enumeración de todos los demás poderes o de los demás atributos de la soberanía que hizo Bodino y que, desde el punto de vista de la fenomenología política, ofrece un gran interés, porque nos muestra dónde y cómo se manda en una sociedad política. Estos son: decidir la guerra y la paz, nombrar los oficiales y los magistrados, acuñar moneda, fijar impuestos, conceder la gracia y juzgar en última instancia; y, si faltan estas prerrogativas de hecho, el soberano legal, no obstante el monopolio de la ley, queda reducido a la impotencia. Con razón Locke, aunque afirma que el legislativo es el poder supremo de la sociedad política, hablando de Inglaterra, llama «soberano» a su rey, porque, aun participando del poder legislativo, tiene, además del poder ejecutivo, el poder federativo (decidir la guerra y la paz) y la prerrogativa, es decir un poder arbitrario en casos de excepción.

Desde el principio hay una concordia constante sobre algunas características formales de la soberanía: para Bodino esta es «absoluta», «perpetua», «indivisible», «inalienable», «imprescriptible»; y con estas connotaciones pretende, por un lado, mostrar que la soberanía es un poder originario, que no depende de otros, y por otro, subrayar la diferencia del derecho privado respecto al derecho público, el cual se refiere al *status rei publicae* y tiene como fin no la utilidad privada sino la pública. La soberanía es «absoluta», porque no está limitada por las leyes, ya que estos límites sólo serían eficaces si hubiera una autoridad superior que los hiciera respetar; es «perpetua», porque es un atributo intrínseco al poder de la organización política y no coincide con las personas físicas que la ejercen (en el caso de la monarquía pertenece a la Corona y no al rey). Por eso la soberanía, al revés que la propiedad privada, es «inalienable» e «imprescriptible», porque el poder político es una función pública, y por tanto indisponible: soberanía y propiedad son dos tipos distintos de posesión del poder, el *imperium* y el *dominium*.

Más compleja es la cuestión de la unidad de la soberanía, por la que, como afirma Cardin Le Bret, es «indivisible» como el punto de la geometría. Esta afirmación va dirigida contra las reivindicaciones de las clases y de los estados, que consideraban necesaria su aprobación de la legislación; reivindicaciones que encontraron, en la vuelta a la teoría clásica del Estado mixto, nueva fuerza y nuevo vigor, postulando así una división de la soberanía entre el rey, los nobles y los comunes. Para los teóricos más rigurosos de la soberanía, ésta puede pertenecer o a una sola persona (el rey) o a una Asamblea; pero esta afirmación, comprensible en el plano político, porque subraya la unidad del mandato, vale cuando se habla de la monarquía; menos, en el plano jurídico, cuando se trata de una Asamblea, porque la voluntad de esta, en cuanto resultante de varias voluntades, es una voluntad *ficta*, y tal podría ser también la del Estado mixto, en cuanto resultante y síntesis de tres voluntades distintas. Análogamente, la lógica de la unidad del poder soberano está destinada a chocar con la teoría del siglo XVIII de la separación de poderes, que precisamente pretende dividir el poder y contraponer al ejecutivo (el rey), que tiene el monopolio de la fuerza, el legislativo, titular de una función autónoma e independiente, cabalmente la de hacer la ley. En los periodos de guerra civil o de crisis revolucionaria —como demuestran ampliamente la historia inglesa y la francesa— el Estado mixto o la separación de poderes acaban saltando por los aires, permitiendo la afirmación de un poder más alto, el verdadero soberano de hecho.

## 4. LOS PRECEDENTES Y LAS INNOVACIONES

La palabra soberanía o el concepto que la misma sobreentiende no fueron inventados en el siglo XVI. En la antigüedad y en la Edad Media, para indicar la sede última del poder, se empleaban varios términos, como: *summa potestas*, *summum imperium*, *maiestas* y sobre todo —con las doctrinas teocráticas de Egidio Romano Colonna, adoptadas luego por los laicos para sostener el poder político— *plenitudo potestatis*, contra la cual combatirán las teorías conciliares

y las reivindicaciones de las clases y de los estado. Y también es clara la independencia de este sumo poder, *qui nulli subest*, *superiorem non recognoscens*, por lo que el *rex est imperator in regno suo*. E, igualmente, la Edad Media conoce el término «soberano» (no el de soberanía), por el que *le roy est souverain par dessus tous* para la tutela general del reino. Sin embargo, respecto a la Edad Media, cambia profundamente el significado de la palabra, mientras que los *iura imperii et dominationis* experimentan una transformación más cualitativa que cuantitativa

La palabra soberano, en la Edad Media, indicaba simplemente una posición de preeminencia, es decir aquel que era superior, en un sistema jerárquico preciso, por lo que también los barones eran soberanos en sus baronías. En la gran cadena de la sociedad feudal, que conectaba en un orden vertical a las distintas clases y estamentos, desde el rey, a través de una serie infinita de mediaciones, al más humilde súbdito, a cada grado correspondía un preciso *status*, connotado por una serie de derechos y deberes, que no podía ser violado unilateralmente. Este orden jerárquico trascendía al poder, en cuanto modelado sobre un orden cósmico: a nadie se le permitía violarlo, y todos encontraban en él una garantía de sus propios derechos. El advenimiento del Estado soberano rompe esta larga cadena, esta serie compleja de mediaciones en que se articula el poder, para dejar un espacio vacío entre el rey y el súbdito, cubierto muy pronto por la administración, y para contraponer un soberano, que tiende cada vez más a la omnipotencia y al monopolio de lo político y de lo público, a un individuo cada más solo y desarmado, reducido a la esfera privada. La llegada del Estado soberano y la emancipación del individuo respecto al papel o al *status* que la sociedad le había siempre asignado son fenómenos concomitantes, en cuanto estrechamente interdependientes.

En la Edad Media el principal entre los *iura* del rey, porque era el que le hacía tal, consistía en dictar justicia de acuerdo con las leyes consuetudinarias del país. El rey, además de estar *sub Deo*, también lo estaba *sub lege*, *quia lex facit regem*. Con la llegada de la teoría moderna de la soberanía el giro es total: el nuevo rey es soberano en cuanto hace la ley y, por tanto, no está limitado por ella, es

decir está *supra legem*. Tampoco las costumbres, de acuerdo con las cuales dictaba en otro tiempo la justicia, pueden limitarle, porque, como afirma Bodino, una ley puede derogar una costumbre, mientras que esta no puede derogar una ley. El derecho se reduce así a la ley del soberano, la cual es superior a todas las demás fuentes; pero, mientras que el derecho tiene como base propia la equidad y se basa en un tácito consenso, sobre la *opinio iuris* difusa en la sociedad, la ley es un mero y simple mandato del soberano. El gran cambio consiste, pues, en el hecho de que en otro tiempo el derecho era dado, mientras que ahora es creado; en otro tiempo el derecho era buscado, pensando en la justicia sustancial, ahora es fabricado sobre la base de una racionalidad técnica, de su adecuación al objetivo. Esta estatización del derecho, esta reducción de todo el derecho a un simple mandato del soberano, esta legitimación del *ius*, no en el *iustum*, sino en el *iussum*, corresponde a una profunda revolución espiritual y cultural, que desde la Reforma afecta también a la organización laica de la sociedad, la cual tiene como elemento central la voluntad: como Dios en el cielo es hasta tal punto omnipotente, que es justo todo lo que quiere y el propio orden de la naturaleza depende de su *fiat*, no de una participación en su razón, así en la tierra el nuevo soberano crea el derecho y en el límite puede permitir la excepción al normal funcionamiento del ordenamiento jurídico. La soberanía, pues, se nos presenta como una voluntad en acción, desplegada, en cuya base está el principio: *sit pro ratione voluntas*.

Ahora bien, a pesar del prepotente afirmarse en la Edad Moderna del Estado soberano, algo de la herencia medieval ha permanecido, si bien cambiado e innovado. La compleja organización social medieval, la sociedad corporativa, que interponía una serie de mediaciones políticas entre el rey y el súbdito, ciertamente ha desaparecido, pero no ha desaparecido la exigencia de aquellas mediaciones, que en esencia sirven para frenar el poder soberano, con su fuerza niveladora. La ley se ha convertido cada vez más en el principal instrumento de organización de la sociedad; y sin embargo aquella exigencia de justicia y de protección de los derechos de los individuos, intrínseca a la concepción medieval del derecho, ha reaparecido

primero con las grandes doctrinas iusnaturalistas, las cuales, al defender un derecho pre-estatal o natural, querían salvaguardar una exigencia de racionalidad, porque es la *veritas* y no la *auctoritas* la que legitima la ley; luego, con las grandes constituciones escritas de la era de la revolución democrática que pusieron un freno jurídico a la soberanía proclamando los derechos inviolables del ciudadano.

## 5. SOBERANÍA LIMITADA, ABSOLUTA, ARBITRARIA

Los grandes legistas franceses a caballo entre los siglos XVI y XVII, como Jean Bodino, Charles Loyseau, Cardin Le Bret, aun cuando subrayaran el carácter absoluto e indivisible del poder soberano, sentían aún fuertemente la herencia medieval, que había colocado el derecho por encima del rey. Por tanto la omnipotencia legislativa del soberano no sólo estaba limitada por la ley divina y por la ley natural, sino también por las leyes fundamentales del reino, en cuanto conexas a la corona y a ella inseparablemente unidas; además el rey no podía gravar con impuestos a su antojo, ya que el dominio público (o soberanía) debe dejar a los individuos su propiedad y la posesión de sus bienes, de acuerdo con la distinción entre *imperium* y *dominium*: al rey le corresponde lo que es público, al privado lo que es de su propiedad. También Loyseau, a pesar de sostener que la soberanía es una «cima de poder», afirma que el rey debe usar su poder soberano según las formas y las condiciones en que fue establecido; mientras que Cardin Le Bret, el más absolutista de los tres, con la defensa del derecho de protesta de las Cortes soberanas, coloca al rey en la situación de una «feliz impotencia» de hacer el mal. Fue Locke quien interpretó en clave moderna esta exigencia de una soberanía limitada; pero, más coherente, no habla de soberanía, sino de «poder supremo», que, confiado al Parlamento, por un lado está limitado por el contrato —o por la constitución, como los derechos naturales que esta tutela— y, por otro, es controlado por el pueblo del que es un simple mandatario.

Hobbes y Rousseau interpretan la línea absolutista, aunque de un modo diferente. Para el primero el poder soberano no conoce

ni un límite jurídico, porque todo el *ius* se resuelve en un *iussum*, ni un límite ético, porque el *iussum* es también intrínsecamente *iustum*, dado que las nociones de bien y de mal son sólo relativas a la existencia del Estado y a su supervivencia. Pero en la coherencia lógica de la construcción de Hobbes, este poder soberano no es un poder arbitrario, en la medida en que sus mandatos no dependen de un capricho, sino que son imperativos dictados por una racionalidad técnica según la necesidad del caso, son medios necesarios para alcanzar el sumo objetivo político, esa paz social que exige la utilidad de los individuos. Este absolutismo tiene una racionalidad propia, la de la adecuación al objetivo. En la vertiente opuesta, Rousseau: para él la soberanía expresa una racionalidad sustancial, o mejor la moralidad, porque pertenece a la voluntad general, que es opuesta a la voluntad particular, porque es la expresión directa de la voluntad de los ciudadanos, cuando consideran el interés general y no el particular, es decir cuando obran moralmente y no de manera utilitaria.

La soberanía arbitraria tiene, obviamente, pocos teóricos, pero muchas ejemplificaciones en la práctica. Sin embargo, muchos entusiastas ingleses de la omnipotencia del Parlamento, desarrollando de manera unilateral el principio de Hobbes, según el cual *auctoritas, non veritas facit legem,* o el de *oboedientia facit imperantem*, acabaron defendiendo un régimen arbitrario al afirmar que el Parlamento puede hacer de derecho todo lo que puede hacer de hecho, haciendo así coincidir la extensión de su soberanía con su fuerza. Para Bentham y Austin la soberanía es «ilimitada», «indefinida» o, mejor, desde el punto de vista legal, despótica. Igualmente muchos escritores democráticos, que no habían ahondado en el concepto de voluntad general que en Rousseau constituye la base de la soberanía del pueblo, acababan legitimando cualquier «tiranía de la mayoría» o justificando cualquier acto arbitrario cometido en nombre del pueblo, como observaron Benjamin Constant y Alexis de Tocqueville. Es también una manifestación de una soberanía arbitraria cuando una sola persona o una fracción del pueblo pretende hablar o actuar, sin mandato alguno, en nombre de todo el pueblo e imponer su propia voluntad subjetiva, religiosa o ideológica. En una

palabra, tenemos una soberanía arbitraria cuando triunfa con la fuerza el mero capricho de la subjetividad.

La contraposición entre las tres posiciones se puede sintetizar así: para los defensores de la soberanía limitada, la ley es un mandato «justo»; para los que sostienen la soberanía absoluta, la ley es un mandato técnico, racional respecto al objetivo, o bien un mandato intrínsecamente universal; para los defensores de la soberanía arbitraria, la ley es el capricho del más fuerte.

## 6. TEORÍAS REALISTAS Y TEORÍAS ABSTRACTAS

Los primeros teóricos de la soberanía, de Bodino a Hobbes, cuando hablaban del poder soberano, sustancialmente pensaban en el del rey, aunque por una exigencia de exhaustividad doctrinaria no excluían formas de gobierno aristocráticas y democráticas, en las que el poder soberano se confiaba a una Asamblea. En ello se percibe una clara exigencia de identificar físicamente el poder o, mejor, la sede institucional en que el mismo se manifiesta legítimamente; y esto por una exigencia política de certeza. Esta unidad de realismo y de formalización jurídica se pierde en los pensadores posteriores: algunos elaboran teorías jurídicas abstractas que, subrayando la impersonalidad de la soberanía, la atribuyen al Estado o al pueblo o a ambos; otros formulan teorías políticas realistas, que muestran cómo el poder está de hecho en manos de la clase económicamente dominante (Marx), o de la clase política (Mosca), o de la *power élite* (Mills), de los grupos sociales (teorías pluralistas de la poliarquía), de quien está en condiciones de decidir el estado de excepción (Schmitt).

Sin embargo, el punto de partida para esta disociación entre política y derecho, entre realismo y formalización jurídica, estaba ya presente en Bodino, en la medida en que también él participaba en aquel proceso hacia una definición del poder en términos impersonales y abstractos que caracteriza al establecimiento del Estado moderno, entendido como ordenamiento jurídico. Retomando tesis medievales, para combatir las viejas concepciones patrimoniales y

las nuevas aspiraciones de la monarquía señorial, él distingue entre el rey como persona física y el rey como persona jurídica, entre el patrimonio privado del rey y el de la Corona, enajenable el primero e inajenable el segundo, porque pertenece al cargo, como son inajenables las distintas cosas que las familias tienen en común en una república. Existe ya aquí el punto de partida para ver en el príncipe un órgano del Estado, o en el rey el primer servidor del Estado.

Mientras que el pensamiento inglés continuaba en el siglo XVIII la corriente realista, afirmando la soberanía del Parlamento, hasta el punto de que incluso hoy se razona en estos términos y el Estado inglés no tiene una personalidad jurídica propia, en el continente, en cambio, a partir del siglo XVII, la teoría jurídica, en su tendencia a la formalización y a la despersonalización de la soberanía, empezaba a plantearse delicados problemas, que todavía son actuales. El problema consistía en conciliar soberano y pueblo, monarquía y estados, *rex* y *regnum*, *maiestas personalis* y *maiestas realis* en la unidad del Estado, que supera y elimina todo dualismo: toda la comunidad es un solo cuerpo, cuya cabeza es el rey y los demás son los miembros; y la unitaria síntesis superior la da el Estado, que bien pronto se convertirá en persona, la persona jurídica pública por excelencia, en cuanto poseedora de la soberanía. El verdadero problema era el de la relación entre la *maiestas realis* y la *maiestas personalis*, entre la titularidad nominal y el ejercicio concreto de la soberanía, porque una de dos: o el titular puede modificar los poderes concedidos, y entonces es el verdadero soberano, o no los puede modificar, y entonces soberano es el rey. Ya en la Edad Media el problema se había presentado con la *Lex regia de imperio*, cuando los juristas se dividieron, sosteniendo algunos que la *translatio* del *populus romanus* al Emperador era irrevocable, porque era una enajenación, mientras que para otros era revocable, porque era una concesión. La tendencia, sin embargo, fue convertir tanto al rey como al pueblo en simples órganos del Estado. Esa tendencia concluyó en la teoría de la separación de poderes de Kant, que asignó al rey el poder ejecutivo, a la Asamblea representativa el legislativo, funciones autónomas e independientes en la superior unidad del Estado jurídico republicano. En las teorías jurídicas más modernas y más

formales el pueblo es, junto al territorio y a la soberanía, un simple elemento constitutivo del Estado; y este es tan sólo un ordenamiento jurídico.

Si bien las teorías jurídicas subrayan, como elemento sintético y unitario, el Estado, el cual, en cuanto ordenamiento jurídico, atribuye a los diversos órganos sus funciones específicas, aunque eludiendo el problema de quién físicamente decide, las teorías políticas democráticas caen, en una dirección opuesta, en el mismo proceso de abstracción, de formalización y de despersonalización, por lo que imputan al pueblo una voluntad sintética y unitaria. En efecto, ¿qué pueblo? No ciertamente la *plebs*, la plaza, la masa de los ciudadanos, sino el pueblo jurídicamente organizado en las asambleas de las clases y de los estados, luego organizado políticamente en los partidos presentes en el Parlamento. Se quiere ver en el Estado, en el Parlamento y en el gobierno meros instrumentos del pueblo soberano; pero si la soberanía le pertenece y no emana de él, el pueblo sólo puede ejercerla en las formas y en los límites de la constitución, es decir del Estado-ordenamiento, mientras que el Estado-aparato, el Estado-persona, se limita a representar al pueblo en el mundo del derecho. Pero ¿quién tiene de hecho, en última instancia, el poder soberano: el pueblo o su representación?

El límite de ambas posturas es el de una identificación entre poder soberano y derecho: el poder soberano, en cuanto tiene el monopolio de la producción jurídica, es *legibus solutus*, es el creador del ordenamiento, mientras que en ambas teorías —tanto la que habla de soberanía del Estado, como la que afirma la soberanía del pueblo— quedan prisioneras del ordenamiento jurídico, en el cual creen haber anulado, racionalizándolo a través del derecho, el poder soberano. Pero, de hecho, nos encontramos siempre frente no tanto a un real poder soberano, cuanto a muchos poderes constituidos. Ciertamente la inicial gran contraposición entre quien definía el derecho en términos de Estado soberano, creador de la ley, y quien definía la soberanía (o mejor el «poder supremo») en términos de derecho se ha venido componiendo con la integración de derecho y Estado en el ordenamiento jurídico: se podría, pues, hablar de una soberanía del derecho, si no fuera una contradicción en los términos.

Todo este proceso de formalización y de abstracción, encaminado a la despersonalización del poder, nos oculta quién de hecho manda en última instancia en una sociedad política: esto explica la reacción del pensamiento político de los siglos XIX y XX contra estas abstracciones, para buscar dónde reside verdaderamente el poder, ese poder último de decisión que, en el momento en que adquirió conciencia de sí, se denominó soberano. La construcción del Estado de derecho parece haberle embridado y neutralizado, casi en el intento de exorcizar el propio pecado original. Pero la soberanía no ha desaparecido: en épocas normales y tranquilas no se ve, porque está durmiente; en las situaciones excepcionales, en los casos límite, reaparece con toda su fuerza.

## 7. DICTADURA SOBERANA Y SOBERANÍA POPULAR

Al jurista Hans Kelsen, que cierra la gran estación alemana de derecho público, se contrapone el científico político Carl Schmitt, para el cual es soberano «quien decide del estado de excepción», aquel estado de excepción en el que es necesario apartarse de la regla y de la normalidad, suspendiendo el ordenamiento jurídico, a fin de mantener la unidad y la cohesión política, porque la *salus rei publicae suprema lex est*. En una palabra, el verdadero soberano tiene un *ius speciale*, *iura extraordinaria*, que no consisten tanto en el monopolio de la ley o de la sanción, según las viejas teorías, como en el monopolio último de la decisión del estado de emergencia, que se puede apreciar sólo en casos límite, excepcionales. Pero, si es soberano aquel que decide, en un estado de necesidad, para mantener (o crear) el orden, para restablecer una situación normal en la que tenga sentido el ordenamiento jurídico, los casos son dos: o está fuera del ordenamiento, en cuanto puede suspenderlo; o está dentro, si éste prevé semejante poder. Es un hecho que, por un lado, el Estado de derecho moderno ha tratado cada vez más de restringir al máximo, si no de excluir, la posibilidad de que haya quien decida del estado de excepción y que tenga poderes excepcionales (el moderno estado de asedio es una dictadura comisaria, es decir un poder

constituido), mientras que, por otro lado, en la historia el estado de excepción ha sido proclamado por quien para ello no estaba habilitado, y se ha convertido en soberano sólo en la medida en que ha conseguido restablecer la unidad y la cohesión política.

En realidad, con la progresiva jurisdización del Estado y con su correspondiente reducción a ordenamiento, tiene poco sentido hablar de soberanía; porque nos hallamos siempre ante poderes constituidos limitados, mientras que la soberanía, en realidad, es un «poder constituyente», creador del ordenamiento; y, como tal, hoy se nos presenta cada vez más, porque el poder constituyente es el verdadero poder último, supremo, originario. La soberanía, pues, es un poder durmiente, que se manifiesta sólo cuando se rompe la unidad y la cohesión social, cuando se dan concepciones alternativas sobre la constitución, cuando hay una fractura en la comunidad del ordenamiento jurídico. La soberanía marca siempre un comienzo de un orden civil: «crea» el ordenamiento.

Tipológicamente, se pueden señalar dos poderes constituyentes: la dictadura soberana y la soberanía popular. Con la dictadura soberana se quiere quitar la constitución vigente para imponer otra que se considera más justa y más verdadera, por parte de un solo hombre, de un grupo de personas, de una clase social, que se presentan como intérpretes de una supuesta racionalidad y actúan como comisarios del pueblo, aunque sin haber tenido un mandato explícito del mismo. La disponibilidad de un ejército o la fuerza cohesiva del partido, su capacidad de imponer obediencia, es el presupuesto del ejercicio de semejante dictadura soberana, que tiene su legitimación no en el consenso, sino en la ideología o en la supuesta racionalidad. Por el lado opuesto tenemos la soberanía real del pueblo, que se despliega en su poder constituyente, con el cual a través de la constitución, establece los órganos y los poderes constituidos, instaura el ordenamiento, en el cual se prevén las reglas que permiten su transformación y su aplicación. El poder constituyente del pueblo conoce ya procedimientos consolidados (asambleas *ad hoc*, ratificaciones a través de un referéndum), capaces de garantizar que el nuevo orden corresponde a la voluntad popular: precisamente por esto el poder constituyente del pueblo, que instaura una nueva forma de Estado,

puede considerarse como la última y más madura expresión del contractualismo democrático, un contrato entre los ciudadanos y entre las fuerzas políticas y sociales, que establece los modos en que los propios representantes o los propios comisionados pueden ejercer el poder, y los límites en que éstos se deben mover. Si la dictadura soberana es un mero hecho, productor del ordenamiento, el poder constituyente del pueblo es una síntesis de poder y derecho, de ser y deber ser, de acción y consenso, porque basa la creación de la nueva sociedad en el *iuris consensu.*

## 8. LOS ADVERSARIOS DE LA SOBERANÍA

El moderno concepto de soberanía tiene una lógica interna propia y, al mismo tiempo, una fuerza arrolladora: en efecto, ha conseguido dar unidad a procesos históricos, como la formación del Estado moderno, y ha permitido la elaboración conceptual de una teoría completa del Estado. Sin embargo, en la historia se han dado también procesos históricos y realizaciones institucionales distintos, que es difícil entender partiendo de este concepto político-jurídico y que corre el riesgo de convertirse en un obstáculo científico y político. Por el momento nos fijaremos sólo en dos, uno en la vertiente jurídica y otro en la política: por un lado, el constitucionalismo (y el federalismo que del mismo forma parte) y, por otro, el pluralismo, los cuales tratan de atender, en formas nuevas y diversas, a exigencias satisfechas por la sociedad política medieval.

Si concebimos la historia moderna no como victoria del Estado absoluto, sino como victoria del constitucionalismo, entonces nos daremos cuenta de que el elemento de continuidad en esta lucha está precisamente en su adversario, la soberanía. En efecto, las distintas técnicas del constitucionalismo van todas ellas dirigidas a combatir con el Estado mixto y la separación de poderes, toda concentración y unificación del poder, a dividirlo en un equilibrio ponderado de órganos. Hay más: Sir Edward Coke, el primer constitucionalista moderno que estudia críticamente el concepto de soberanía, afirma que esta palabra es ajena y desconocida al derecho inglés,

todo él centrado en la supremacía de la *common law*, por lo que una ley del Parlamento —es decir del poder supremo— en contraste con ella debe ser considerada nula y carente de eficacia. Análogamente, Benjamin Constant, que cierra el constitucionalismo moderno, quiere expulsar de su sistema el concepto de soberanía o redimensionarlo, porque en él ve la expresión de un poder absoluto y, en cuanto tal, arbitrario: nadie, ni el rey ni la Asamblea, puede arrogarse la soberanía, e incluso la universalidad de los ciudadanos no puede disponer soberanamente de la existencia de los ciudadanos. Soberanía y constitucionalismo han sido siempre términos antitéticos; y la victoria del segundo se obtuvo con las constituciones escritas, cuyas normas son jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias y que reciben su eficacia de oportunos tribunales judiciales. De este modo fue posible garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los viejos y nuevos soberanos; pero esta supremacía de la ley sigue siendo una supremacía desarmada.

El Estado federal americano, que nació de un compromiso político entre los defensores de una confederación de Estados y los de un Estado unitario y no ciertamente de modelos teóricos, resulta incomprensible si partimos del concepto de soberanía, que nos obligaría a elegir, como sede del poder soberano, el Estado federal o los Estados miembros. Pero en realidad es, al mismo tiempo, una confederación y una unión o, mejor, una combinación de ambas, por obra de una ingeniería que divide, en un complejo equilibrio, poderes que pertenecen a la soberanía, entre los Estados miembros y el Estado federal: los defensores de la nueva constitución en el *Federalist* no emplean argumentaciones jurídicas, propias de los adversarios cerrados en la óptica y en la lógica de la soberanía, sino políticas, precisamente las del constitucionalismo que quiere dividir el poder para limitarlo y busca los medios adecuados a tal fin. Se puede comprender el Estado federal partiendo no del concepto de soberanía, sino del de supremacía de la ley, y en este caso de la constitución, que delimita las respectivas esferas de competencia de los Estados y del Estado federal. Aunque siempre será posible, desde el punto de vista político, que este delicado equilibrio pueda quebrarse: el Estado federal obliga a los ciudadanos a una doble fidelidad, que

puede entrar en conflicto cuando las tendencias centrífugas chocan con las centrípetas; y la fidelidad es la fuerza cohesiva de un cuerpo político.

Pero el verdadero adversario de la soberanía es la teoría pluralista, precisamente porque la primera subraya al máximo el momento de la unidad y del monismo, mientras que las concepciones pluralistas —ya sea las descriptivas, dirigidas a captar el real proceso de formación de la voluntad política, ya sea las prescriptivas que quieren maximizar las libertades en una sociedad democrática por medio de una poliarquía— demuestran que no existe la unidad del Estado, que tenga el monopolio de decisiones autónomas, porque de hecho el individuo vive en asociaciones y grupos diversos, capaces de imponer sus propias elecciones. En realidad, en la sociedad existe una pluralidad de grupos en competición o en conflicto para condicionar el poder político; y precisamente esta pluralidad impide que haya una sola autoridad, omnicompetente y omnicomprensiva: y el proceso de la decisión política es el resultado de toda una serie de mediaciones. En esta división del poder, en esta poliarquía, no existe un verdadero soberano. Si, desde el punto de vista sociológico, el pluralismo se afirma después de la llegada de la sociedad industrial, que multiplicó en la sociedad los roles, las clases y las asociaciones, desde un punto de vista teórico se enlaza con la defensa de Montesquieu de los cuerpos intermedios, como elemento de mediación política entre el individuo y el Estado, o con la exaltación de Tocqueville de las asociaciones libres, en cuanto que son las únicas que ponen al ciudadano de la condición de defenderse de una mayoría soberana y omnipotente. Los teóricos más coherentes de la soberanía, como Hobbes y Rousseau, querían eliminar radicalmente, como fuente de degeneración y de corrupción, estos cuerpos o estas asociaciones intermedias, porque en el Estado debía existir una sola fuerza y una sola voluntad; y seguían razonando sobre la base de la polarización entre individuo y soberanía, al tiempo que ese espacio vacío entre estos dos elementos se cubría con la sociedad civil y con la sociabilidad que en él naturalmente se da. Pero también el pluralismo tiene un límite: se puede siempre pensar en un pluralismo tan polarizado, donde el Estado no representa ya la

unidad política, porque ya no consigue relativizar los conflictos internos, porque no tiene ya capacidad de decisión en las relaciones internacionales: cuando los conflictos internos son más fuertes que los interestatales, el Estado ha perdido su unidad política.

Hemos visto cómo el constitucionalismo (el Estado mixto, la separación de poderes, la supremacía de la ley), el federalismo, el pluralismo pueden no sólo debilitar, sino destruir la fuerza cohesiva, la unidad del cuerpo político, que da precisamente la soberanía, sobrepasando de este modo los límites que se había propuesto. Pero donde no existe el monopolio de la fuerza en una sola instancia, donde no es el «mandato» lo que tiene unido al cuerpo social, es el consenso en los valores últimos y en las reglas del juego lo que crea la fidelidad, lo que establece la obligación política, o bien se vuelve al estado de naturaleza, que es el de la fuerza, y de este modo se desencadena la lucha por la soberanía.

## 9. EL ECLIPSE DE LA SOBERANÍA

En nuestro siglo el concepto político-jurídico de soberanía ha entrado en crisis, tanto en el plano teórico, como en el práctico. En el plano teórico, con la prevalencia de las teorías constitucionalistas; en el plano práctico, con la crisis del Estado moderno, incapaz de ser un único y autónomo centro de poder, el sujeto exclusivo de la política, el único protagonista en la arena internacional. A este monismo han contribuido, juntamente, tanto la realidad siempre más pluralista de las sociedades democráticas, como el nuevo carácter de las relaciones internacionales, en las cuales son cada vez más estrechas las interdependencias entre los distintos Estados, en el plano jurídico y económico, en el plano político e ideológico. La plenitud del poder estatal, que se expresa precisamente en la soberanía, se está debilitando, por lo que el Estado casi se ha vaciado y sus límites están desapareciendo.

El proceso hacia una más estrecha colaboración internacional ha empezado a corroer los tradicionales poderes de los Estado soberanos. Esta corrosión es obra sobre todo de las llamadas comunidades

supranacionales, que tienden a limitar fuertemente la soberanía interna y externa de los Estados miembros; y las autoridades «supranacionales» tienen la posibilidad de hacer que los correspondientes Tribunales de Justicia averigüen y afirmen el modo en que su derecho «supranacional» debe ser aplicado por los Estados en relación a casos concretos; ha desaparecido el poder de poner aranceles, empieza a ser limitado el de acuñar moneda. Las nuevas formas de alianzas militares substraen a los estados la disponibilidad de parte de sus fuerzas armadas, o bien determinan una «soberanía limitada» de las potencias menores respecto a las hegemónicas. Pero hay también nuevos espacios no controlados ya por el Estado soberano: el mercado mundial ha permitido la formación de empresas multinacionales, que tienen un poder de decisión no sometido a nadie, libre de todo control: aunque no son soberanas, dado que no tienen una población y un territorio sobre el que ejercer de manera exclusiva los poderes soberanos tradicionales, puede considerárselas tales, en el sentido de que —dentro de ciertos límites— no tienen un «superior». Los nuevos medios de comunicación de masa han permitido la formación de una opinión pública mundial que ejerce, a veces con éxito, una presión para que un Estado acepte, aun sin querer, negociar la paz, o ejerza ese poder de conceder la gracia, que en otro tiempo era absoluto y no compartible. El equilibrio —bipolar, tripolar, pentapolar— del sistema internacional hace del todo ilusorio el poder de las pequeñas potencias de hacer la guerra, por lo que sus conflictos son inmediatamente congelados y puestos en hibernación, al tiempo que la realidad de la guerrilla partisana hace incapaz a un gobierno para estipular una paz real.

La instauración del Estado liberal y luego del Estado democrático, aquella neutralización del conflicto y aquella despolitización de la sociedad realizadas por el Estado absoluto, han desaparecido. A través de los partidos la sociedad civil se ha reapropiado de la política; y su competición en la arena electoral hace que surja el conflicto: este puede darse en formas diversas, que van desde una simple competición en el ámbito de reglas del juego aceptadas por todos, por las que la mayoría puede efectivamente decidir, a una potencial guerra civil, de modo que, no existiendo consenso sobre los

valores últimos, la mayoría se encuentra paralizada en las cuestiones más importantes, sobre todo en política exterior: las viejas fronteras físicas de los Estados han dejado el lugar a nuevas fronteras ideológicas intraestatales a nivel planetario. Además, con la llegada de la sociedad industrial, empresas y sindicatos han adquirido cada vez más poderes que esencialmente son públicos, porque sus decisiones implican directamente a toda la comunidad. Finalmente, las entidades autónomas locales, las empresas públicas con su derecho a decidir sobre el gasto, a menudo hacen ilusorio el derecho del soberano de acuñar moneda.

La plenitud del poder estatal está desapareciendo; y es un fenómeno del que hay que tomar nota. Pero con esto no desaparece el poder, desaparece sólo una determinada forma de organización del poder, que ha tenido en el concepto político-jurídico de soberanía su punto de fuerza. La grandeza histórica de este concepto consiste en haber aspirado a una síntesis entre poder y derecho, entre ser y deber ser, una síntesis siempre problemática y posible, dirigida a constituir un poder supremo y absoluto, el poder último, eliminando la fuerza de la sociedad política. En vías de extinción este supremo poder de derecho, habrá que proceder ahora, a través de una lectura de los fenómenos políticos actuales, a una nueva síntesis político-jurídica, que racionalice y discipline jurídicamente las nuevas formas de poder, los nuevos «superiores» que están surgiendo.

*Capítulo tercero*

# Contractualismo

## 1. HACIA UNA DEFINICIÓN DEL CONTRACTUALISMO

El contractualismo es un término al que se suele reconducir toda una serie de teorías entre ellas bastante diferentes, por lo que la posibilidad de definir de un modo adecuado una corriente tan compleja del pensamiento occidental depende tanto de la adopción de enfoques distintos, como de la comparación con las soluciones dadas al problema del orden político por otras corrientes de pensamiento.

En sentido muy lato, el contractualismo comprende todas aquellas teorías políticas que ven el origen de la sociedad y el fundamento del poder político (denominado con diversos términos: *potestas*, *imperium*, gobierno, soberanía, Estado) en un contrato, es decir en un acuerdo tácito o expreso entre una pluralidad de individuos, acuerdo que marcaría el fin de un estado de naturaleza y el inicio del estado social y político. En sentido más estricto, en cambio, por contractualismo se entiende una escuela que floreció en Europa entre comienzos del siglo XVII y finales del siglo XVIII, cuyos máximo representantes son: J. Altusio (1557-1638), T. Hobbes (1588-1689), B. Spinoza (1632-1677), S. Pufendorf (1632-1694), J. Locke (1632-1704), J.-J. Rousseau (1712-1778, I. Kant (1724-1804). Por escuela aquí se entiende no una orientación política común, sino el común uso de una sintaxis o de una misma estructura conceptual para racionalizar la fuerza y fundamentar el poder en el consenso.

Además, es preciso realizar una distinción analítica entre tres niveles de razonamiento posibles: hay quienes opinan que el paso

del estado de naturaleza al estado de sociedad es un hecho histórico que acaeció realmente, es decir están dominados por el problema antropológico del origen del hombre social; otros, en cambio, conciben el estado de naturaleza como una mera hipótesis lógica para explicar la idea racional o jurídica de Estado, del Estado como debe ser, y fundamentar así la obligación política en el consenso expreso o tácito de los individuos a una autoridad que los representa o encarna; otros aún, prescindiendo por completo del problema antropológico del origen del hombre social y del problema filosófico y jurídico del Estado racional, ven en el concepto un instrumento de acción política para imponer límites a quien detenta el poder.

Son tres niveles de razonamiento distintos. En efecto, el primero engloba toda una serie de datos antropológicos: se parte del origen del hombre para evidenciar las particulares necesidades que le impelen a darse consensualmente una vida social, o para explicar el paso de la horda primitiva o de la sociedad tribal a una forma de vida social más compleja y organizada, con el monopolio del poder político basado en el consenso. Sobre este terreno el contractualismo choca con otras teorías, que en el plano histórico se muestran bastante más aguerridas. El tercer nivel de razonamiento, en cambio, está estrictamente conexo a la historia política o a las peripecias constitucionales de este o aquel país: la menor coherencia teórica de estos contractualismos se corresponde con una mayor eficacia práctica en la organización efectiva del poder político.

En el segundo nivel de razonamiento —en el cual se mueve prevalentemente el contractualismo clásico— el elemento jurídico es predominante pero no exclusivo, como categoría constitutiva de la sintaxis del razonamiento, en la medida en que se vislumbra precisamente en el derecho la única forma posible de racionalización de las relaciones sociales o de sublimación jurídica de la fuerza. Esto se explica sobre la base de un triple orden de consideraciones: la contemporánea afirmación de la escuela del derecho natural (moderno), con la cual el contractualismo está estrechamente emparentado; la necesidad de legitimar el Estado, tanto en sus mandatos (es decir las leyes) en un derecho en que el derecho creado por el soberano

tiende a sustituir al derecho consuetudinario, como su aparato represivo en un periodo en que el ejercicio de la fuerza es por él monopolizado; finalmente, por una exigencia sistemática, precisamente la de construir todo el sistema jurídico —incluido el público y el internacional— empleando una categoría típicamente privatista que demuestra la autonomía de los sujetos, como la del contrato, y poniendo así en la base de toda juridicidad el *pacta sunt servanda*. Todo esto se desarrolla en un nuevo clima cultural, que considera cada vez más el Estado como una máquina, es decir como algo que puede y debe ser construido artificialmente, en oposición a la concepción orgánica propia de la Edad Media.

Las condiciones para que se afirmaran en la historia del pensamiento político las teorías contractualistas, en el ámbito de un debate más amplio sobre el fundamento del poder político, son tres: en primer lugar, un proceso bastante rápido de desarrollo político que desquicie la sociedad tradicional —la sociedad que ha existido siempre y que por tanto recibe su legitimidad del peso del pasado— e instaure nuevas formas y nuevos procedimientos de gobierno: por ejemplo, en Grecia el paso de la sociedad gentilicia a la *polis*, en Europa la instauración del Estado moderno sobre la sociedad feudal basada en las clases. En segundo lugar, una cultura política secular, es decir dispuesta a discutir racionalmente sobre el origen y sobre los fines del gobierno, y que no lo acepte pasivamente por ser un dato de la tradición o porque es de origen divino. En tercer lugar, que la sociedad no sólo conozca la institución de derecho privado del contrato, sino que sepa hacer de él un uso analógico: por ejemplo, entre los griegos la palabra *koinonia* indica tanto una asociación económica como política, mientras que entre los romanos la *sponsio* (promesa), empleada para la antigua compraventa, sirve también para legitimar la *lex*, que de este modo es una convención de todos los individuos y el pueblo es la fuente de la ley: *lex est communis rei publicae sponsio*. La finalidad es siempre dar una legitimación racional a los mandatos del poder, mostrando que el mismo se basa en el consenso de los individuos.

Esta premisa tiende a excluir la posibilidad del contractualismo en sociedades cuya cultura política está profundamente penetrada

de motivos sacros y teológicos, como por ejemplo la hebrea o la medieval. Hay que reconocer en todo caso que el término «pacto» es un elemento central y muy elaborado en la teología hebrea como en la federal de los puritanos; pero es un término que sirve no para instaurar un gobierno, sino para indicar la sagrada alianza entre Dios y el pueblo elegido o el pacto de la gracia del nuevo Israel; un pacto cuya única finalidad es la salvación ultraterrena y encuentra a ambos contrayentes en una condición de inconmensurable disparidad. Con esto, sin embargo, no se pretende negar la influencia de la teología federal, basada en el *covenant*, sobre el constitucionalismo moderno.

Más complejo es el razonamiento sobre los motivos contractualistas que se encuentran en el pensamiento político medieval, que, si por un lado está completamente dominado por el principio teológico del *non est potestas nisi a Deo* y por una concepción orgánica de la sociedad, tiene, por otro, un fuerte sentido del derecho. Estos motivos contractualistas, como veremos en el último párrafo, consiguen abrirse camino a través de la distinción, hecha por Juan de París, entre la causa formal del poder, que es Dios, y la causa material de la persona, que es el pueblo. Pero estos motivos pertenecen más bien a la historia del constitucionalismo como proceso político, aunque están en el origen del contractualismo clásico.

Precisamente por esta necesidad de definir el contractualismo partiendo de perspectivas distintas, es oportuno ahora no tanto exponer una sintética historia de las venturas y desventuras del contractualismo, como de puntualizar ya sea en el plano antropológico (§ 2), ya sea en el jurídico (§ 4), algunos de los pasos obligados y de los elementos característicos del contractualismo; confrontar la solución que da al problema del orden político con otras soluciones, para ver hasta qué punto se sobreentiende en las modernas teorías de la sociedad (§ 3); finalmente, destacar mejor la función que el contractualismo en sentido muy amplio ha desempeñado en la historia del constitucionalismo (§ 5).

## 2. EL ESTADO DE NATURALEZA, LAS NECESIDADES DEL HOMBRE Y LA DIVISIÓN DEL TRABAJO

Uno de los elementos esenciales de la estructura del razonamiento contractualista es el estado de naturaleza, aquella condición cabalmente de la que el hombre saldría asociándose en un pacto con los demás hombres. Es difícil decir en qué consiste este pacto para los contractualistas, debido al escaso interés que estos muestran (salvo Rousseau) por el conocimiento de las condiciones reales del hombre en sus orígenes, dado que casi siempre esta condición funciona como hipótesis lógica negativa sobre cómo sería el hombre fuera de un contexto social y político, a fin de establecer las premisas para el real funcionamiento del poder político. De esto deriva, por un lado, una oscilación entre los diversos contractualistas a la hora de definir a qué estadio de la evolución de la humanidad corresponde el estado de naturaleza, en la medida en que se define sólo negativamente (lo que falta en el estado de naturaleza respecto al estado social), y, por otro, en la valoración opuesta de esta condición humana, que para Hobbes y Spinoza es de guerra, para otros (Pufendorf, Locke) de paz, aunque precaria, para Rousseau de felicidad.

Sin embargo, para colocar debidamente la problemática afrontada de manera diversa por los contractualistas, hay que enmarcar sus observaciones en el más amplio debate sobre el problema antropológico de los orígenes del hombre, sobre el cual —desde la época de los griegos hasta nuestros días— los distintos pensadores se han dividido, cuando se trataba de valorar el carácter positivo o no de la salida de la antigua condición natural: en efecto, para algunos, esta constituye una caída, un alejamiento de una perfección originaria, para otros un progreso o la victoria del *homo faber* o del *homo sapiens* sobre el hombre animal. Es necesario recordar la exaltación entre los antiguos de una mítica edad de oro, que retorna en el Renacimiento unida al mito del hombre descendiente de los dioses; luego, tras el descubrimiento de América y de los hombres que en ella viven en estado natural, el mito del buen salvaje; finalmente, en el clima romántico el retorno a los primitivos, al *Urmensch*. Encontramos en esta tradición de pensamiento, que combate la *civilisation*, es decir

la industria y el comercio, que hacen más agradable la vida de los hombres, los críticos de la sociedad, tal como se presentaba a sus ojos, o mejor aquellos que expresan su malestar consiguiente al trauma de la modernización, a la rápida transformación de los órdenes sociales y políticos, desinserción o no inserción del individuo en los nuevos roles que ofrece la sociedad.

El mito del estado de naturaleza, en realidad regresivo en cuanto sustancialmente nostálgico por una edad perdida en la que la vida feliz coincidía con la comunidad de bienes y mujeres, ha sido reinterpretado en tiempos más recientes en clave revolucionaria o en una propuesta de total liberación del hombre, pero siempre con una intención política, por el marxismo y por el psicoanálisis, una vez que el mito o la leyenda del buen salvaje entrara en la crítica histórica con J.J. Bachofen (*Mutterrecht*, 1861), E.B. Tylor (*Primitive Culture*, 1871) y con L.H. Morgan (*Ancient Society*, 1877). F. Engels (*Der Ursprung der Familie, des Privateigentum und des Staats*, 1884) ve en la formación de la sociedad gentilicia de la familia monogámica el nacimiento del primer antagonismo de clase, como consecuencia de la aparición de la propiedad privada (y por tanto de la división del trabajo), que causa la aparición del Estado como de represión en manos de la clase económicamente dominante. Análogamente, para el psicoanálisis de izquierda, que se fija en las inhibiciones y represiones de la civilización contemporánea, es preciso reencontrar la felicidad espontánea de la sociedad matriarcal, una era de paz y sin represiones, toda ella penetrada por la religión de la Tierra madre, una sociedad destruida por la rebelión de los hombres, que han creado un mundo de guerra basado en el dominio del culto autoritario de los dioses celestiales. En ambas interpretaciones la familia monogámica, la propiedad privada y la represión del Estado y de la civilización nacen contextualmente en el sentido de que no hay distinción entre poder social (familia y propiedad) y poder político. En esto no se apartan de los motivos presentes en los nostálgicos de la edad de oro, que en ella veían la comunidad de bienes y mujeres; sólo que ahora son vividos mirando al futuro, y los conceptos de revolución y liberación parecen cumplir una función análoga a la que tuvo el contrato en épocas anteriores.

Los contractualistas, en cambio, que quieren legitimar el estado de sociedad (la *civilisation*) o modificarlo según principios racionales allí donde el poder no hunda sus raíces en el consenso, son necesariamente contrarios a esta tradición de pensamiento y ven en el contrato siempre la única forma de progreso; también Rousseau, el adversario de las letras y las artes, se ve obligado a reconocer en el pacto social un hecho deontológicamente necesario desde el momento en que «tal estado primitivo ya no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiara la condición de su existencia» (*Du contrat social*, I, 6), porque después del nacimiento del lenguaje, de la familia y de la propiedad privada, sólo es posible un estado de guerra o el despotismo, último término de la desigualdad, que sin embargo hace iguales a los súbditos bajo la voluntad del amo. Todos los contractualistas consideran el contrato como un instrumento de emancipación del hombre, pero sólo de emancipación política, que deja intacta, o mejor garantiza la estructura social, basada precisamente en la familia y en la propiedad privada, es decir manteniendo una neta separación entre el poder político y el poder social, entre gobierno y sociedad civil.

Es imposible decir a qué estadio de la evolución de la humanidad corresponde para los contractualistas el estado de naturaleza, si al del *homo ferus primaevus* (Hobbes, Rousseau), o al que conoce algunas formas embrionarias de organización social, dado que el razonamiento se mueve en un plano político-jurídico o psicológico y no antropológico. Quienes con mayor coherencia han llevado a sus últimas consecuencias su valoración del estado de naturaleza son, por un lado, el filósofo Hobbes, que analiza la dinámica de las pasiones del hombre en estado puro (la lucha por el beneficio, la desconfianza frente a la seguridad, la gloria por la reputación) que causan un estado de guerra de todos contra todos, y, por otro, el antropólogo Rousseau (el Rousseau del *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*), que estudia la formación del hombre y muestra cómo en los orígenes hubo solamente una instintiva felicidad sin pasiones. Así, para Hobbes, en el estado de naturaleza hay tan sólo el «dominio de las pasiones, la guerra, el temor, la pobreza, el descuido, el aislamiento, la barbarie,

la ignorancia, la bestialidad» (*De cive*, X, 1), y «la vida del hombre es solitaria, miserable, repugnante, brutal, breve» (*Leviathan*, XIII). En cambio, para Rousseau, en el estado de naturaleza tenemos «el hombre libre, con el corazón en paz y el cuerpo en buena salud» (*Discours*), que satisface fácilmente pocas necesidades elementales y «no respira sino reposo y libertad; no quiere más que vivir y permanecer inerte». Sin embargo, la oposición entre Hobbes y Rousseau está más en la valoración que en la descripción del hombre en el estado de naturaleza o mejor del hombre animal, que vive según sus propios instintos, tiene la razón sólo en potencia, está más acá de toda relación moral o jurídica con el propio semejante. La zoología moderna, estudiando en el primate el origen del hombre, ha comprobado, diluyendo sus excesos, la tesis tanto de Hobbes como la de Rousseau: la inocencia y la felicidad del hombre-primate es una *insecuritas* sin historia, en la que las pasiones y la guerra son ocasionales, sólo por la comida y la mujer, mientras que la pobreza, el aislamiento, la ignorancia no se advierten en absoluto como un mal. Estado de naturaleza y estado civil, pues, en la lógica contractualista se contraponen, como se contraponen el reino animal, en el que cada uno sigue sus propios instintos e impulsos, y el reino humano, un mundo ordenado por la razón, que consigue mediante el contrato unificar las distintas voluntades.

La mayor parte de los contractualistas (por ejemplo: Spinoza, Pufendorf, Locke), en cambio, ponen entre el estado de naturaleza puro y el estado político un estado social, en el cual los hombres conviven según razón porque son sus propias necesidades las que los hacen sociables. Esta sociedad está caracterizada por algunas instituciones jurídicas de origen en pactos, como la familia, la propiedad y la compraventa, a través de las cuales el hombre sale de la comunidad de las mujeres y los bienes, y que son la lógica premisa del *pactum societatis* primero, y del *pactum subiectionis* después. Es éste un «estado de paz, benevolencia, asistencia y conservación recíproca» (Locke, *Two Treatises of Government*, II, 19). Con todo, sigue siendo un estado imperfecto de sociedad en la medida en que existe una paz relativa, puesto que la naturaleza racional y social del hombre puede siempre entrar en conflicto con su instinto de

autoconservación. Los derechos naturales de los individuos son imperfectos, es decir no están garantizados por una coacción superior y externa. El Estado, surgido del contrato, no añade nada a la racionalidad y a la sociabilidad de la sociedad civil: es sólo un instrumento coactivo cuya función consiste no tanto en crear cuanto en aplicar el derecho que la sociedad naturalmente expresa. A tal fin es preciso hacer un doble orden de observaciones. En primer lugar, el problema que el iusnaturalismo —del que el contractualismo depende estrechamente— creía haber eliminado con la completa racionalización de las relaciones sociales por medio del derecho natural, es decir el problema de la fuerza, reaparece, y se resuelve otorgando su monopolio a un poder instituido por consenso. En segundo lugar, mientras que para Spinoza, para Hobbes y para Rousseau el pacto que instaura el poder legislativo crea también el órgano creador del derecho (*ius quia iussum*), ya se llame *mens unica*, soberano, o voluntad general, para los otros, y especialmente para Locke, la sociedad civil tiende a garantizarse su propia racionalidad jurídica, ya sea participando directamente en el poder legislativo, o bien poniendo a este como límite el derecho (o los derechos) natural (*ius quia iustum*).

En síntesis se puede decir que todos los contractualistas no pueden menos de aceptar algunas proposiciones claramente enunciadas por Hobbes: el estado de naturaleza está caracterizado sólo negativamente por la ausencia de un poder legalmente (es decir a través de un contrato) instituido, capaz de controlar y mantener sometidos a todos los miembros de la sociedad, es decir por la falta del monopolio de la fuerza. Precisamente por esto el estado de naturaleza es un estado de igualdad (la superioridad física o intelectual no dan un particular derecho al poder y en el plano de hecho pueden compensarse) y al mismo tiempo de libertad, entendiendo por libertad una condición de independencia o el ser dueños de sí mismos. En el estado de naturaleza no hay soberanos ni súbditos, ni amos ni siervos, sino que la fuerza es siempre potencial y en estado difuso.

Volviendo al razonamiento inicial, conviene ahora analizar por qué, para los contractualistas, haya que pasar del estado de naturaleza al de sociedad, teniendo sin embargo presentes las principales

teorías antropológicas que nos ofrecen una explicación del paso del primate al hombre político, del animal al *homo faber*, definiendo las «necesidades» particulares que favorecieron este proceso. Nótese, de pasada, que para todos se trata de una lenta evolución, debida a la particular naturaleza del hombre, o a la casualidad, mientras que a veces en la lógica contractualista se trata de un auténtico salto de la naturaleza a la sociedad.

Las respuestas sobre el origen del hombre son esencialmente dos, una de las cuales formulada ya desde la antigüedad. Por un lado, están aquellos que subrayan la particular naturaleza del hombre, como *homo faber* en cuanto incompleto respecto a sus propias necesidades. Por ejemplo, Protágoras subraya la diversidad del hombre respecto a los animales: mientras que cada uno de estos últimos tiene una sola facultad y órganos específicos, según una ley general de equilibrio, el hombre en cambio está «desnudo». Carente de capacidades naturales, está dotado sin embargo de la pericia técnica, que le permite adaptarse a cualquier ambiente y transformarlo a fin de obtener así las comodidades de la vida. Pero, a pesar de este saber técnico, la convivencia era imposible, porque el hombre no tenía aún la sabiduría política (el «Respeto» y la «Justicia»), que luego fue distribuida por Zeus a todos los hombres y no de una manera discriminatoria como para las artes técnicas. Debe notarse que la división del trabajo no coincide con una división política, ya que la sabiduría política está en todos los hombres. Lucrecio, retomando y desarrollando este famoso mito, señaló en el pacto la expresión concreta de este saber político (*De rerum natura*, V, 1023). Platón no se aparta sustancialmente de esta línea: la sociedad nace de la multiplicidad de necesidades del hombre que lo colocan en la imposibilidad de bastarse a sí mismo, pues tiene necesidad de una infinidad de cosas, y de esto se deriva necesariamente una división del trabajo, que será tanto más alta cuanto más alto sea el tenor de vida. Pero, a diferencia de Protágoras, la división del trabajo implica también, para una sana ciudad, la formación de un nuevo oficio, el de guardián, y por tanto una neta separación entre gobernados y gobernantes, en razón del particular saber que sólo estos últimos tienen.

Por otro lado —y esta es una teoría moderna o contemporánea— en una visión más pesimista se ha visto el origen del poder político no en la capacidad técnica del hombre respecto a los animales, sino en la desproporción entre necesidades del hombre y los medios para satisfacerlas. Fue Hobbes quien señaló este nuevo motivo, anticipándose así a Freud (*Die Zukunft einer Illusion*, 1927, y *Das Unbehagen in der Kultur*, 1929), insistiendo sobre la desproporción entre las pasiones y los apetitos de los hombres, que son ilimitados, y los medios para satisfacerlos, que son limitados (*De cive*, I), lo cual causa una guerra de todos contra todos. El hombre cambia así la independencia y la libertad originarias (el vivir según el principio del placer), de las que difícilmente por poco tiempo podía disfrutar, por la seguridad y la paz (con la satisfacción diferida y limitada de su propio placer), mediante la instauración legal de un poder irresistible, más fuerte que todo individuo. La aceptación del soberano coincide con la aceptación del principio de realidad y de la represión que es su elemento constitutivo, o con la formación del Super-yo, nueva forma de voluntad general en la que las voluntades particulares logran sublimarse.

Estos temas son en gran parte ajenos a los demás contractualistas, aunque sus consideraciones jurídicas y políticas parten de la aceptación y de la defensa de ese alto tenor de vida que el hombre, a través de la técnica, y por tanto a través de la división del trabajo y la propiedad privada, fue capaz de conquistar. Éstos ven en el origen de la sociedad aquella necesaria colaboración hacia la que el hombre es impulsado por la exigencia de satisfacer sus propias necesidades, y en el origen del gobierno exclusivamente una necesidad política claramente utilitarista, la de una existencia garantizada, exigencia que oscila entre un mínimo, el del orden y de la paz social, y un máximo, el de una mayor seguridad en la tutela de sus propio derechos. Con excepción de Rousseau y de Kant, en los cuales está ausente la lógica utilitarista, el paso al estado civil se presenta como un auténtico deber moral. Descontada la división del trabajo, como consecuencia del hecho de que el hombre es un animal que trabaja, estos autores aceptan todos —salvo Rousseau— también la división entre quien ejerce directamente y quien no ejerce el poder político,

entre gobernantes y gobernados, o la platónica función de los guardianes. Pero con esta diferencia: que los magistrados reciben la legitimidad de su poder no del particular saber en el que son especialistas, sino del consenso de todos los asociados, en la medida en que, según Protágoras, todo los hombre poseen el arte político. El único que intentó superar esta alienación del poder político es Rousseau, el cual sin embargo deja de lado el problema de la división del trabajo, tan presente en el segundo *Discours*: es el pueblo el que se autogobierna dándose directamente las leyes, sin mediación alguna de representantes, mientras que el gobierno en sentido estricto no tiene otra función que aplicar las leyes y por tanto da fuerza a una voluntad ajena.

## 3. TRES TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DEL PODER POLÍTICO

El contractualismo no es la única teoría sobre el origen del poder político, como tampoco es la única que se caracteriza por un elemento voluntarista, en el sentido de que el orden político es la expresión de un acto de voluntad y por tanto una construcción artificial. Lo encontramos precisamente en los orígenes del debate político secular sobre la naturaleza del Estado, si bien en posición minoritaria, junto a otras dos teorías, con las que luego estará siempre entrelazado en la historia del pensamiento político.

En el diálogo que se contiene en los dos primeros libros de la *República* de Platón se exponen, personificadas por siete personas, las cuatro principales teorías sobre el origen de la *polis*: sobre el fondo las opiniones tradicionalistas de los anfitriones Céfalo y Polemarco, que defienden las viejas tradiciones mitológicas, luego la tesis de los sofistas Trasímaco y Clitofonte, los cuales observan con realismo que la justicia no es otra cosa que el orden impuesto por quien tiene la fuerza de hacerse obedecer: es lo que conviene a quien manda, al poder constituido, es decir a quien es más fuerte. Glaucón y Adimanto, hermanos de Platón, para estimular a Sócrates, exponen la tesis contractualista de una parte de la sofística (Calicles): partiendo de la contraposición entre *nomos* (ley) y *physis* (naturaleza), afirman

que los hombres oprimiendo y siendo oprimidos (lo cual es justo por naturaleza), llegados a cierto punto, consideran útil ponerse de acuerdo entre ellos para instaurar la paz, poniendo leyes y acuerdos recíprocos, que son justos por convención. Entonces Sócrates (en realidad Platón) adelanta su concepción del Estado entendido como organismo, que es sano cuando, sobre la base de la división del trabajo, cada uno hace bien su propio oficio e interioriza la necesidad de esta particular función para el bien del conjunto: la justicia es así una consciente y viviente armonía.

Esta última teoría, al subrayar que la sociedad es un hecho natural (el hombre podría vivir en una situación a-social —es decir en estado de naturaleza— sólo si fuera una bestia o un dios), que el poder es una función social necesaria, representa la antítesis radical de las otras dos concepciones voluntaristas, para las cuales el Estado surge de la fuerza o del consenso. Será desarrollada orgánicamente por Aristóteles en el libro primero de la *Política*, que parte del principio de que el hombre es por naturaleza un animal político y social: en consonancia con este principio expone una interesante teoría del desarrollo político, desde la familia, que existe para satisfacer las necesidades elementales e inmediatas de la vida, a la aldea con estructura gentilicia, que tiende a prestar una utilidad más compleja, finalmente, a la *polis*, que es la única autosuficiente y se basta a sí misma, porque tiene como fin el vivir bien: la *polis* es la única estructura política que emancipa al individuo de la autoridad doméstica y le hace protagonista de la vida política.

Esta concepción orgánica de la sociedad, según la cual el todo es más que la suma de las partes y cada parte desempeña una función específica en la vida del todo, se presenta en versiones diversas en toda la historia del pensamiento político; y es ciertamente la teoría dominante. En la Edad Media es constante la comparación de la sociedad política con el cuerpo humano; en la edad moderna, a pesar de la difusión de las teorías contractualistas, la concepción aristotélica no pierde ciertamente su fuerza y su prestigio. Finalmente, en el siglo XIX, con la reacción a la Revolución francesa y al racionalismo, se difunden por toda Europa las teorías organicistas, unidas en mostrar la insuficiencia del individualismo y del contractualismo

para fundamentar el orden social. Burke, en efecto, extiende al Estado la concepción orgánica de la sociedad civil que era propia del pensamiento inglés (Hume, Ferguson), mientras que Hegel combate constantemente la idea de contrato social porque basa la majestad del Estado en un principio de derecho privado. Esta orientación anti-contractualista se verá reforzada por la antropología evolucionista que, con Taylor y Morgan, excluye que en los orígenes de la vida social haya un pacto entre los hombres.

La concepción orgánica, al subrayar la naturaleza de la sociedad, constituye lógicamente la radical antítesis del contractualismo; pero de hecho no excluye elementos contractualistas. El mismo Platón (*Leyes*, III, 684) destaca en los Estados dóricos el intercambio de juramentos entre el rey y los súbditos; en la edad moderna el aristotelismo se enriquece con elementos contractualistas: por ejemplo, para Grocio la sociedad pacífica y ordenada existe naturalmente por el mismo *appetitus societatis* del hombre y sólo la forma de gobierno (no el Estado) es de origen contractual. La verdadera oposición consiste en el hecho de que las teorías contractualistas se mueven prevalentemente en el plano prescriptivo, mientras que las organicistas lo hacen en el plano descriptivo. En efecto, estas últimas incurren con harta frecuencia en el riesgo de eludir el problema central del contractualismo, el de legitimar el poder sobre la base del consenso. Si el vivir políticamente organizados es un hecho natural y necesario, si el gobierno es una función social, entonces todas las formas de gobierno son iguales y se disponen sobre un mismo plano, recibiendo todas la legitimidad de su efectividad, de su existir de hecho: es difícil, así, que el razonamiento pueda trasladarse al plano prescriptivo sobre el modo concreto en que organizar el gobierno legítimo. Sin embargo, también en el plano descriptivo, el problema de una distinción se presenta y se resuelve de los modos más diversos: por ejemplo, para Aristóteles hay una diferencia cualitativa entre la aldea y la *polis*, sólo en la cual hay vida política, y junto a las formas rectas de gobierno, existen las degeneradas, en las cuales la clase en el poder actúa persiguiendo su propio interés particular y no el de la comunidad, sin tener además presente el despotismo asiático que es la antítesis del gobierno helénico. Para Cicerón, no

toda sociedad es *respublica*, sino sólo aquella en que el pueblo es «iuris consensu et utilitatis communione sociatus» (*De republica*, I, 25), donde, como elemento discriminante y legitimante, es precisamente el derecho; y durante tota la Edad Media domina la distinción entre rey y tirano.

En el ámbito de las teorías voluntaristas se contraponen al contractualismo todos aquellos que, en cambio, perciben el elemento constitutivo del Estado en la fuerza: el intérprete de esta posición en el diálogo platónico es Trasímaco. Con el contractualismo tienen, además, con frecuencia un elemento en común: el del estado de naturaleza, al cual se mira con nostalgia, en la medida en que el Estado surge de un acto de opresión. En la historia del pensamiento político moderno esta teoría no ha tenido mucho éxito, si bien dos grandes contractualistas, Spinoza y Hobbes, que ponen el consenso en el origen del Estado, ven luego su fundamento en su capacidad coercitiva de obtener obediencia de los súbditos a través de las sanciones, con lo que el derecho acaba coincidiendo con la fuerza. En época más reciente, como consecuencia de los primeros estudios antropológicos, esta teoría ha recibido nuevo impulso: recordemos al sociólogo Ludwik Gumplowicz, que piensa que el Estado nace en la prevalencia de las hordas violentas de nómadas sobre las más pacíficas poblaciones dedicadas a la agricultura. Pero el éxito de esta teoría y su difusión en la cultura se producen con la sociología de Comte, con el marxismo y con el psicoanálisis. Para Comte la sociedad está gobernada por la fuerza, basada en el número o en la riqueza, fuerza a la que es preciso contraponer el poder espiritual, exigencia permanente de la sociedad. Engels, ilustrando el contemporáneo origen de la familia, de la propiedad y del Estado, insiste sobre la tesis marxista de que el Estado es siempre y en todas partes, en cualquier forma que se manifieste, un instrumento de opresión en manos de la clase económicamente dominante. El psicoanálisis o interpreta en clave simbólica algunos mitos y leyendas de la antigüedad, según las cuales el Estado surge del homicidio del hermano (Rómulo y Remo, Caín y Abel, Osiris y Set), o ve el fin de la pacífica sociedad matriarcal en la rebelión de los hombres, o, de un modo más articulado, pone como fundamento de toda la civilización el

complejo de Edipo: es la rebelión de los hijos contra el padre, jefe indiscutido de la horda primordial, y su asesinato los que están en el origen del Estado; pero, y aquí se introduce un elemento contractualista, los hermanos se ven luego obligados a estipular entre ellos un pacto para el respeto recíproco de las mujeres.

El límite de todas estas teorías consiste en el hecho de que las mismas no permiten ninguna alternativa realista, a no ser la nostalgia de una perdida edad de oro o la utópica perspectiva de una liberación absoluta: en el presente está sólo la fuerza, el dominio, la represión, y todo Estado, en cuanto Estado, es siempre una dictadura. El pensamiento contractualista no niega ciertamente la existencia de la fuerza, pero la ve operante de diversas maneras en el estado de naturaleza y en el estado social. En efecto, en el primero, el hombre está sujeto al constante riesgo de ser agredido como a la tentación de agredir: precisamente para evitar esta situación de inseguridad en la que la fuerza actúa en estado difuso y cada uno es libre de decidir si usarla o no, siendo al mismo tiempo juez y parte, con el contrato los individuos instauran el monopolio de la fuerza en manos del gobierno. El Estado, para los contractualistas, es pues ciertamente también una fuerza, pero es una fuerza de tipo distinto según que este monopolio sea instaurado por un contrato, es decir por el consenso de los asociados, y entonces de habla de «poder»; o se dé solamente de hecho, teniendo como única justificación sólo la propia eficacia, y entonces se habla de «fuerza». Pero en el ámbito de los contractualistas es necesario proceder a una ulterior distinción entre quien concibe, como Spinoza y Hobbes, esta soberanía únicamente como una capacidad de obtener, con el consenso o con la coacción, obediencia a las propias normas, y quien, en cambio, pone la necesidad de un consenso indirecto mediado por la representación, como para Locke o Kant, o directo del pueblo, como para Rousseau, a las normas de comportamiento del soberano, dejando su aplicación a un órgano subalterno (el ejecutivo) al poder legislativo, que es el verdadero soberano.

En la teoría sociológica contemporánea, por su prevalente orientación descriptiva, dominan hoy aquellas concepciones que se inspiran en el organicismo o en el conflictualismo, mientras que el contractualismo, por la carga prescriptiva que contenía, parece haber salido

de escena. A las preguntas: ¿Cómo es posible el orden y la cohesión social? ¿Qué es lo que mantiene unidos a los hombres? ¿Qué es lo que lleva a la limitación de los impulsos y de los instintos individuales, al control de la violencia? se responde sustancialmente todavía con las viejas tesis: por un lado está quien sostiene que la sociedad es un hecho natural que hace posible una consideración utilitarista (los hombres no pueden satisfacer sus necesidades sin colaborar con los otros) o la propia cultura (del común consenso sobre ciertos valores), que es interiorizada en el proceso de educación social; por otro está quien afirma que la sociedad se basa en la coerción y en la amenaza de sanciones. En el siglo XIX, ciertamente, la teoría orgánica trató de absorber elementos contractualistas, pero colocando el contrato al final y no al principio del proceso histórico: H. Spencer (1820-1903) concibe la solidaridad social como un acuerdo espontáneo de los intereses individuales, expresados en los distintos contratos individuales; H.S. Maine (1822-1888) concibe la evolución histórica como un progresivo paso de un régimen de *status* a un régimen de contrato; A. Fouillée (1838-1912) teoriza la sociedad como organismo contractual. Se trata de una apología descriptiva del orden liberal que hoy no tiene ninguna verificación de hecho.

Estos motivos contractualistas desaparecen completamente, en el siglo XX, en aquella corriente que parte de E. Durkheim (1855-1917) y concluye en T. Parsons (1902-1979). El orden social es posible por una solidaridad orgánica que se basa en la solidaridad del trabajo de la que resulta una armonía social; o, en otras palabras, existe un consenso natural sobre los valores últimos del que deriva el equilibrio social: la sociedad es un todo (integrado) y el individuo nada, mientras que toda división de autoridad, prestigio, ganancia, responde a necesidades funcionales. El problema, propio de los contractualistas, acaba por disolverse: el poder se ejerce siempre en función de la sociedad, nunca contra ella, y es la expresión de una voluntad general de valores comunes a la que colaboran también los desviados y los anómicos, o, en otros términos, tenemos un equilibrio con circuitos internos de poder por lo que cada parte desarrolla su particular función para el mantenimiento de la totalidad.

En la vertiente opuesta no sólo los marxistas y los psicoanalistas, sino también la ciencia política alemana (C. Schmitt y R. Dahrendorf) subrayan que la política (y el Estado, que es una manifestación transeúnte de la misma) es esencialmente hostilidad, lucha, conflicto entre grupos rivales, y que por tanto es soberano aquel que, más fuerte, de hecho puede indicar al *hostis* y decidir sobre el estado de excepción, suspendiendo el derecho; y recuerda que la sociedad se mantiene en pie por la coerción del grupo más fuerte, que el poder consiste en poder disponer del instrumento de control de las sanciones y que precisamente el ejercicio de la autoridad suscita inevitablemente resistencias y tensiones: las instituciones no son monumentos del consenso, sino baluartes para garantizar la paz.

El contractualismo con el siglo XIX parece haber salido de escena, lo cual hay que atribuir a un doble orden de motivos. Por un lado la hipótesis de partida, ese estado de naturaleza del que los hombres habrían salido a través de un contrato, se ha revelado totalmente abstracta e irreal debito a los estudios antropológicos. Por otro lado el contractualismo ofrece escasa ayuda en el plano de una teoría que pretenda ser meramente explicativa del orden (la orgánica) o del cambio social (la conflictual). El contractualismo es más bien una teoría prescriptiva sobre el mejor orden político, y por tanto su influencia sobre la cultura contemporánea debe buscarse en el constitucionalismo, en las distintas ingenierías constitucionales que surgen del fecundo encuentro entre una experiencia teórica y una experiencia práctica, la del contractualismo clásico y la del contractualismo como hecho histórico. Salía de escena precisamente cuando en la sociedad civil se estaba realizando una dimensión no institucional, que garantizaba mejor aquel gobierno basado en el consenso que era el fin del contractualismo. Aludimos a la formación de la opinión pública, como esfera que media los individuos privados y el poder político, sometiendo las decisiones de este último a una valoración crítica.

Esta salida de escena del constitucionalismo ha sido, sin embargo, aparente: tras una larga crisis ha vuelto a dominar el debate filosófico en los años '70. De este modo hemos vuelto al laberinto de los contractualismos.

## 4. LA SINTAXIS DEL CONTRACTUALISMO CLÁSICO

El contrato es una relación jurídica obligatoria entre dos o más personas (físicas o jurídicas), en virtud del cual se establecen los derechos y deberes recíprocos: elementos esenciales por tanto son los sujetos y el contenido del contrato, es decir las respectivas prestaciones a las que se han obligado so pena de una sanción. El contractualismo clásico se presenta como una escuela, en la medida en que todos aceptan esta sintaxis del razonamiento: o la necesidad de instaurar las relaciones sociales y políticas sobre la base de aquel instrumento de racionalización que es el derecho, o de entender el pacto como la condición formal de la existencia jurídica del Estado. Pero los distintos autores se diferencian —y notablemente— en la determinación de los sujetos y del contenido del contrato, como en la individuación de la posible sanción para los transgresores.

Ante todo hay una distinción preliminar entre dos tipos de contrato que fue elaborada sobre todo por los juristas Altusio y Pufendorf: por un lado tenemos el «pacto de asociación» entre diversos individuos, que de este modo pasan del estado de naturaleza al estado social decidiendo vivir juntos; por otro lado tenemos el «pacto de sumisión», que instaura el poder político, al cual se promete obedecer. El primero crea el derecho, el segundo instaura el monopolio de la fuerza; con el primero nace el derecho privado, con el segundo el público. Es evidente que en ambos pactos la posición de los contrayentes es distinta, en la medida en que en el primero los contrayentes están en una posición de paridad, cada uno comprometiéndose hacia todos, y por tanto son libres de aceptar o no; mientras que el segundo sirve para crear una relación de subordinación, y el individuo no es libre de aceptar, si uno de los contrayentes es el pueblo entendido como *universitas* o como *persona ficta*, dado que en este caso vale la regla de la mayoría. En otros términos, en el primer caso tenemos el principio fraterno de la igualdad, en el cual cada uno se compromete hacia todos; en el segundo, el principio paterno de la dominación, en el cual la relación se establece entre gobernados y gobernantes.

Algunos contractualistas alemanes introducen entre ambos pactos un tercero, relativo a la forma de gobierno y a la constitución del Estado (el *pactum ordinationis sive lex fundamentalis*), pero la mayoría de los juristas en las diversas construcciones jurídicas subrayan únicamente el pacto de sumisión, o conciben el pacto de asociación como la lógica premisa del segundo, que en definitiva es el verdadero pacto. Sólo Hobbes y Rousseau, con un planteamiento coherente y original, se sirven únicamente del pacto de asociación, a través del cual, según Hobbes, los individuos asociados se someten incondicionalmente a un soberano, que no es parte del contrato, o, según Rousseau, constituyen una «voluntad general», en la que cada uno se obedece sólo a sí mismo. En ambos casos hay una renuncia completa a los derechos que el individuo tiene en el estado de naturaleza, o la imposibilidad lógica de que el soberano o la voluntad general violen el contrato.

Los sujetos de la relación jurídica en el pacto de asociación son siempre las personas físicas, salvo en las más complejas construcciones federalistas, como la de Altusio, el cual concibe el Estado como una organización compleja, que ciertamente parte del individuo, pero deriva sus poderes de una serie de asociaciones intermedias (familia, corporaciones, municipios) formadas sobre una base contractual: la sociedad no está integrada sólo por individuos sino también por *personae fictae*. En el pacto de sumisión encontramos como sujetos a veces los individuos, pero más a menudo una *persona ficta*, tal vez precisamente por el primer pacto: por un lado el pueblo como *universitas*, es decir que actúa como individuo, y por otro el gobierno, que no siempre coincide con el sumo magistrado o con el rey, pues también puede ser una asamblea. Esto se ve, por ejemplo, claramente en Pufendorf y en Locke, donde la ruptura del pacto de sumisión no implica la ruptura del pacto de asociación: se disuelve el gobierno, no la sociedad.

Este doble contrato ha causado, sobre todo en la cultura alemana, el difícil problema de conciliar en la superior unida del Estado el pueblo y el rey, la *maiestas realis* y la *maiestas personalis*, que acaban por entrar en conflicto cuando se trata de decidir quién, en última instancia, es juez del bien común y del interés del Estado o de la

violación del contrato: si el rey o el pueblo. En el primer caso tenemos un contrato no plenamente bilateral, en el segundo caso el magistrado es un simple mandatario y tenemos una relación de *trustee*, como para Locke. El problema, en realidad, es político antes que teórico: por eso se ha resuelto frecuentemente, como en Pufendorf, de una manera contradictoria respecto a las premisas, es decir quitando al pueblo una cualquiera personalidad jurídica y dejando así sólo a los individuos como portadores del derecho, o permitiendo que el pueblo exprese en ciertas materias un parecer meramente consultivo y dejando al príncipe como juez de última instancia. El problema de la unidad del Estado encontrará con Kant una solución coherente a través del concepto de separación de poderes: en la superior unidad del Estado el rey y el pueblo (este a través de las asambleas) desempeñan funciones distintas pero coordinadas, la ejecutiva y la legislativa.

Por lo que se refiere al contenido del pacto, es preciso hacer una distinción preliminar entre los contractualistas más coherentes y rigurosos, como Hobbes, Rousseau, Locke y Kant, que lo conciben como racionalmente necesario y por tanto lo consideran indisponible, es decir sustraído a la determinación arbitraria de las partes contrayentes, y los contractualistas más ligados a la concreta realidad jurídica y política, los cuales dejan la determinación de los recíprocos derechos y deberes a la voluntad de las partes. En los primeros prevalece el momento de la *ratio*, en los segundos el de la *voluntas*.

Mientras que el contenido del pacto de asociación no va más allá de un genérico deseo de vivir juntos, es decir de formar un solo cuerpo político, regulando de común acuerdo todo lo que se refiere a la seguridad y conservación de los asociados, el pacto de sumisión presenta en el tiempo los contenidos más diversos. En la Edad medieval y en la moderna, antes del contractualismo clásico, tanto en los juramentos de coronación como en la panfletística antimonárquica, se establecía, junto a la obligación de obediencia por parte de los súbditos, toda una serie de deberes que correspondían al rey; con posterioridad a la elaboración del concepto jurídico de soberanía, el pacto servía para establecer quién debía ejercer este poder legislativo (el rey o una asamblea o el rey juntamente con una asamblea)

y si este poder legislativo era *legibus solutus* o limitado por el bien común, por las leyes fundamentales o por los derechos de los ciudadanos. Incluso los absolutistas más coherentes, como Hobbes, reconocen la obligación del soberano, que sin embargo está fuera del contrato, de garantizar la paz y dejan al súbdito el derecho a la vida. Con el iusnaturalismo moderno, encarnado sobre todo por Locke y por Kant, el acento se desplaza sobre la defensa de los derechos naturales o innatos o racionales del hombre, para cuya tutela se establece precisamente con el pacto el gobierno. Esta defensa de los derechos del individuo, a la vida en primer lugar, pero también a la libertad y a la propiedad, es desconocida para las épocas anteriores, que subrayan más bien los deberes hacia los otros, e ignoran el individualismo propio de la edad moderna.

Si el contrato es una relación obligatoria entre las partes, es también necesario considerar las sanciones previstas para quien lo infrinja: el verdadero problema se plantea sobre todo respecto a quien, teniendo el poder, tiene el monopolio de la fuerza, y menos respecto a quien con el pacto ha renunciado a un ejercicio privado de su fuerza. Las soluciones son de lo más diversas: por un lado están aquellos que siguen a Grocio, como Pufendorf, para quien el pacto, establecido por la voluntad, se hace luego necesario y los pueblos no pueden ya revocarlo; por otro lado están las tesis políticas defendidas por los monarcómacos, que retoman teorías medievales sobre el tiranicidio que serán luego reelaboradas por Altusio: corresponde al pueblo y, en su nombre, a los éforos, que deben obrar colegiadamente, un *ius resistentiae et exauctorationis* contra el monarca o el magistrado republicano que hubiere violado el contrato. Este derecho a la resistencia y a la destitución del gobierno que ejerza el poder más allá del derecho, fue más tarde reelaborado por el pensamiento inglés con Milton y con Locke: para este último el pueblo conserva un derecho, respecto tanto del príncipe como del poder legislativo, de juzgar si estos actúan de un modo contrario a la confianza puesta en ellos; al no haber, sobre la tierra, un juez superior a las partes, no queda sino la apelación al cielo, es decir el derecho a la revolución, para cambiar el gobierno o para instituir un nuevo legislativo. Kant, en cambio, mantiene una posición contradictoria: por un lado defiende la Revolución

francesa, por otro excluye, con una prohibición «incondicionada», el derecho de resistencia, dado que su defensa de la legalidad entra en conflicto con su concepto de constitución como idea *a priori.*

Este problema, por razones diversas, ni siquiera se plantea, ni puede plantearse, en el ámbito de las coherentes construcciones de Hobbes (o Spinoza) y Rousseau: para el primero, el soberano, instituido para mantener la paz, haga lo que haga, debe mantener la impunidad, pues sólo él —y no los individuos— tiene el derecho de juzgar sobre el bien y el mal para el Estado; y por tanto la única sanción posible para el soberano depende de su incapacidad para mantener el orden, es decir cuando viene a faltarle no la legitimidad sino la efectividad de su poder. Los individuos sin embargo mantienen, aunque estén legítimamente condenados a muerte, el derecho a salvar la propia vida. También para Rousseau la voluntad general es siempre recta y tiende sólo al bien público; pero, al revés de Hobbes, el castigo de los individuos que violan las leyes generales del soberano tiene un significado pedagógico en la medida en que los fuerza a ser libres, es decir a uniformarse a la voluntad general.

Si bien la estructura del razonamiento de los contractualistas utiliza una misma sintaxis, las soluciones políticas a que éstos llegan son profundamente distintas; y en esta perspectiva es posible indicar tres corrientes muy diferentes. Por un lado tenemos la tradición absolutista (Hobbes, Spinoza, Pufendorf), un absolutismo que quiere diferenciarse netamente del despotismo, en la medida en que concibe los mandatos del Estado, no como expresión de una voluntad caprichosa y arbitraria, sino como la consecuencia de una lógica necesaria en cuanto racional respecto a los fines, la cual actúa en función del bien de los individuos. En la vertiente opuesta tenemos la tradición liberal (Locke, Kant), la cual aspira a un control y a una limitación del poder del monarca mediante asambleas representativas, a las cuales se confía el poder legislativo. La corriente democrática —minoritaria— expresa a un nivel teórico que sólo Rousseau profundizó, llegando a una solución que en ciertos aspectos está más cerca de la absolutista que de la liberal, en la medida en que tiende a conformar a todos los individuos a la racionalidad de la soberana voluntad general.

## 5. CONTRACTUALISMO Y CONSTITUCIONALISMO

El contractualismo no es sólo una teoría global, conceptualmente elaborada, sobre los orígenes de la sociedad y del poder político y por tanto sobre la naturaleza racional del Estado. En la historia medieval y moderna, el contrato es con frecuencia también un hecho histórico, es decir es parte integrante de un proceso político que lleva al constitucionalismo y en particular a la exigencia de limitar el poder del gobierno por medio de un documento escrito que establezca los respectivos y recíprocos derechos y deberes.

En el contractualismo medieval vemos cómo se entrecruzan diversas y heterogéneas influencia. Por un lado, la permanencia de elementos romanistas: la *lex regia de imperio*, con la cual el pueblo romano habría conferido al príncipe el *imperium* y la *potestas*, para algunos representa una *alienatio* total, para otros es válida sólo en la medida en que el príncipe se mueve en el ámbito de la delegación (por ejemplo, H. Bracton), para otros aún es un verdadero pacto bilateral, revocable, si el príncipe falta a sus obligaciones (por ejemplo, Manegoldo de Lautenbach habla de pacto y de destitución). Por otro lado, tenemos la introducción de elementos germánicos, de poblaciones que tenían una estructura política bastante primitiva que se desarrollarán luego en el federalismo: la elección del rey y la confirmación y el reconocimiento de la sucesión se introducen sólo con recíprocas promesas, que tienen su sanción en el juramento de coronación, por el cual el rey se compromete a respetar la ley, a gobernar con el consejo de los «ancianos», que tienen una función de vigilancia. El sistema feudal se presenta como un complejo sistema de relaciones sinalagmáticas (o contractuales) entre señor y vasallo, por el que si éste tenía derechos, a cambio estaba obligado a la *fidelitas* respecto a su señor; y la violación del pacto justificaba la rebelión o la represión. Sobre estos elementos se insertaba la cultura estoica que subrayaba que la relación política es siempre una relación bilateral de derechos y deberes recíprocos, sobre la base de un aforismo de Séneca (*De beneficiis*) que afirma: «Ad Reges enim potestas omnium pertinet, ad singulos proprietas».

Todas estas tesis, precisamente por su finalidad práctica, en una sociedad profundamente penetrada por el sentido del derecho y siempre dispuesta a discutir el problema del gobierno, conducen no tanto a una rigurosa elaboración conceptual del contractualismo como teoría de la vida pública, como a captar y evidenciar cuáles son los caracteres del tirano (de aquel que ya no está próximo a Dios, sino que es instrumento del diablo) y a legitimar las sanciones que contra él puede tomar el pueblo, las cuales van desde la destitución al tiranicidio. Las tesis de los pensadores de la tardía Edad Media, como las de Marsilio de Padua (ca.1275-1342), G. de Ockham (1290-1349), Bartolo di Sassoferrato (1317-1357), Niccolò Cusano (1401-1464), retoman temas del siglo XI (Manegoldo Lautenbach ) y del siglo XII (Juan de Salisbury) y no están tan alejadas de lo que sostendrán los monarcómacos protestantes, como G. Buchanan (1506-1582), F. Hotman (1523-1590), el anónimo autor (acaso Ph. Duplessis-Mornay) de las *Vindiciae contra tyrannos* (1579), J. Milton (1608-1674), y los teólogos de la Escuela Escolástica, como L. de Molina (1535-1600), R. Bellarmino (1542-1621), J. de Mariana (1536-1623), F. Suárez (1548-1617). Pero toda esta literatura, muy importante para la historia del contractualismo, no pertenece a él en sentido estricto, por motivos diversos: ya sea por estar movida por intereses inmediatamente prácticos, ya sea porque se inspira predominantemente en el elemento religioso, ya sea porque no es expresión de un intento de racionalización integral de la vida política (la ausencia del estado de naturaleza por un lado y por otro la presencia masiva de un derecho natural no secular lo demuestran), ya sea por la ausencia de una concepción individualista de la vida, que caracteriza a todo el contractualismo clásico, y del utilitarismo, que es su consecuencia directa, a excepción de Rousseau y Kant.

El contractualismo, como hecho histórico, demuestra una vitalidad propia, con caracteres nuevos y originales, en la edad moderna, ya sea en la experiencia democrática de Nueva Inglaterra, donde el pacto es el instrumento concreto para la formación desde un real estado de naturaleza de nuevas sociedades, que deben afrontar duros y dramáticos problemas de la frontera y del *wilderness* (los espacios

desiertos), ya sea en la experiencia aristocrático-liberal de Inglaterra en busca de una codificación del nuevo equilibrio constitucional entre la Corona y el Parlamento.

El primero de estos documentos —el más conocido, pero no el más importante— es el pacto suscrito el 11 de noviembre de 1620 sobre el *Mayflower*, a su llegada a las costas de Cape Cod, de cuarenta y dos puritanos separatistas: en este pacto tuvo origen una nueva comunidad política, el asentamiento de Plymouth, que se autogobernó hasta 1683 sobre la base de una democracia directa con asambleas generales en las cuales participaban todos los colonos. Histórica y políticamente, más importante es la experiencia de las nuevas ciudades que se fundan después de 1636 en aquellas regiones que luego tomarán el nombre de Rhode Island y Connecticut: en efecto, vemos surgir en territorios desiertos, al margen de cualquier jurisdicción política, nuevas pequeñas ciudades, las cuales ponen como fundamento de su existencia un *covenant* o *agreement*, suscrito por todos los propietarios libres, con el fin de constituir un «body politic incorporated» o un «civil body politicke». Con este pacto se proponen instituir un gobierno democrático y popular y aceptan someterse a la voluntad de la mayoría: quien tenía todo el poder era la asamblea de los *freemen* y los pocos magistrados se elegían anualmente. Con el tiempo, como consecuencia por un lado del aumento de la población, que lleva a instaurar un gobierno representativo, y, por otro, a necesidades de defensa, que obliga a las distintas ciudades a federarse entre sí, se redactan documentos bastante elaborados, que sin embargo tienen siempre un origen en el pacto: los *Fundamental Orders* de Connecticuy (1639), el *Frame of Government* de New Haven (1643), siempre a través de un instrumento pactado, nació una confederación llamada «Colonias unidas de Nueva Inglaterra», a la cual sólo Rhode Island no se adhirió por motivos religiosos. Precisamente de esta experiencia —experiencia vivida por amplias capas de la población, más que determinada por influencias culturales— se derivó la exigencia de sentirse gobernados por un documento escrito, que no proviniera de un poder ajeno a la comunidad, sino que fuera una expresión directa de la misma, un documento pactado que tendrá una conclusión lógica en los Artículos

de la Confederación primero (1777) y en la constitución de los Estados Unidos de América después (1787).

El otro documento escrito, de inspiración contractualista, es el que concluye la Revolución Gloriosa de 1688-89: el Parlamento Convención de 1689 eligió a Guillermo y María al trono de Inglaterra con muy precisas condiciones, repudiando de este modo la teoría del origen divino de los reyes: el famoso *Bill of rights* contiene claras limitaciones al poder real, y es un auténtico contrato entre el rey y el pueblo, representado por el Parlamento, si bien en su contenido es muy poco renovador respecto a la vieja praxis constitucional inglesa. Este documento se llamó Declaración de derechos sólo porque la palabra contrato parecía demasiado revolucionaria.

Las vías del constitucionalismo continental fueron en ciertos aspectos distintas de las de las naciones anglosajonas y menos influidas por la temática contractualista, dado que la constitución no fue ni un pacto originario suscrito por todos los ciudadanos que querían vivir en sociedad, ni el encuentro entre la voluntad del pueblo y la voluntad del rey. Las constituciones continentales son la concesión de un monarca (las cartas *octroyées*), o la expresión de la voluntad de una asamblea constituyente que representa la voluntad del pueblo. Pero si la legitimación de estas constituciones es distinta de la contractualista, las mismas sin embargo derivan de la experiencia histórica anglosajona la exigencia de un documento escrito que regule y limite los poderes del gobierno y del contractualismo la legitimación del gobierno en el consenso.

*Capítulo cuarto*

# Constitucionalismo

## 1. definición

Con el término «constitucionalismo» generalmente se indica la reflexión en torno a algunos principios jurídicos que permiten a una constitución asegurar en las distintas situaciones históricas el mejor orden político. Este término adquirió su importancia conceptual en Estados Unidos de América entre las dos guerras, cuando, en oposición a la democracia totalitaria europea, se empieza a reflexionar sobre los peculiares caracteres de la democracia constitucional americana: recordemos al historiador Charles Howard MacIlvain (1871-1968), al constitucionalista Edward S. Corwin (1878-1963), al teórico de la política Carl J. Friedrich (1901-1984).

En realidad entre ambas guerras mundiales no tenía aún un *status* semántico bien definido: baste pensar en las opuestas definiciones contenida en la *Enciclopedia Italiana* (1929 y en la *Encyclopaedia of the Social Sciences* (1930). En la primera Gino Solazzi se mantiene en la monarquía constitucional prevista por el Estatuto albertino (véase § 2): no se habla de derechos de los individuos, sino —según la escuela alemana— de una autolimitación del Estado a favor de las libertades individuales. Waldon H. Hamilton, en la segunda, se resiente fuertemente del clima progresista de la «New history»: el constitucionalismo moderno nace ciertamente en América, pero en 1776 y no en 1787, es decir no en la Convención de Filadelfia, que representó más bien un momento de involución conservadora. La carta escrita y la declaración de derechos son elementos que caracterizan al constitucionalismo moderno, pero

no la *judicial review*, que instauraría, en cambio, el gobierno de los jueces (v. § 7). Para Hamilton el constitucionalismo moderno, que tiene su bautizo en América, alcanza su madurez tan sólo en Francia durante la Revolución.

En una primera aproximación podemos decir que el constitucionalismo (antiguo y moderno) no apunta tanto a «quién» debe gobernar, sino a «cómo» se debe gobernar, porque apunta sobre todo a una limitación de los poderes del gobierno a través del derecho: se puede decir que es la técnica jurídica de las libertades. Al ser un fenómeno histórico, el constitucionalismo se desarrolló en la Edad Media sobre la cepa de las antiguas instituciones representativas, de las asambleas de estados y de clases; en la Edad Moderna se halla estrechamente conexo con el liberalismo, mientras que con la democracia tiene una relación ambivalente, pues si bien nace en la era de la revolución democrática, puede constituir un freno y un límite a la omnipotencia de la soberanía popular.

Aquí nos ocuparemos exclusivamente del constitucionalismo moderno; este representa una ruptura con el constitucionalismo de los antiguos, si bien algunos principios del pasado son en él metabolizados y llevados a su culminación: la ruptura se verifica en la época de la revolución democrática, es decir de la Revolución americana y de la francesa. El constitucionalismo moderno, cuyo modelo se quiere ahora ofrecer, o mejor, definir el ser y al mismo tiempo el deber ser del mismo, se articula entorno a cinco puntos esenciales: la constitución escrita (v. § 3), el poder constituyente (v. § 4), la declaración de derechos (v. § 5), la separación de poderes (v. § 6), el control de constitucionalidad de las leyes (v. § 7). Examinaremos por separado estos cinco núcleos esenciales en clave histórica: todos los conceptos —y, por tanto, también los juicios— nacen en efecto en la historia y de la historia, y por tanto deben ser interpretados históricamente, sin dejarse desviar por las teorías generales (la *allgemeine Staatslehre* alemana), que universalizan conceptos históricos. Pero antes se imponen algunas precisiones terminológicas sobre el término «constitución».

## 2. ALGUNAS PRECISIONES TERMINOLÓGICAS Y CONCEPTUALES

El término constitución tiene en las ciencias jurídicas un significado distinto del de las ciencias de la naturaleza, aunque siempre alude a algo fundamental. En las ciencias naturales describe la estructura de lo existente; en las jurídicas —según el constitucionalismo— es normativo, es decir prescribe un determinado comportamiento para dar un orden político a la sociedad. En otros términos se podría decir que en las ciencias naturales la constitución es también material, porque se confunde con sus partes, mientras que en las ciencias jurídicas es meramente formal, por un doble motivo: porque no toda la sociedad, en sus dinámicas internas, está representada por la constitución, y porque a los mandatos constitucionales no siempre sigue un comportamiento efectivo.

Pero esta contradicción sólo resulta evidente en los periodos de tensión revolucionaria, cuando a la realidad existente se contrapone el proyecto político de un *novus ordo*. En otros periodos ambos significados tienden a coincidir, partiendo del presupuesto de que a toda comunidad política le es siempre inmanente una constitución natural y necesaria: piénsese en Aristóteles (*Política* 1279 a-b), donde sin embargo hay una distinción entre constituciones rectas y constituciones degeneradas; piénsese también en John Fortescue (1409-1476) que en *De laudibus legum Angliae* parte de la analogía entre el cuerpo político y el cuerpo humano, pero luego busca una distinción entre el *regnum* meramente *legale* y el *regnum politicum et legale*. En estas distinciones hallamos aquellos elementos prescriptivos que son propios del constitucionalismo.

En la edad moderna esta tensión entre norma y hecho, propia de la época de la revolución democrática, no se encuentra en las teorías alemanas de derecho público, en las cuales el concepto de constitución no tiene relevancia estratégica. En la vertiente de la *Korporationslehre*, desde Johanes Altusio (1557-1638) a Otto von Gierke (1841-1921), la sociedad política, que engloba las inferiores sociedades orgánicas intermedias, está toda ella jurídicamente estructurada, por lo que no existe escisión alguna entre constitución

y sociedad. En la otra vertiente, la de la *Staatslehre*, que va de Karl Gerber (1823-1891) a Paul Laband (1838-1918) y a Georg Jellinek (1951-1911) la reflexión teórica está toda ella orientada a superar el antiguo dualismo entre *rex* y *populus*, entre príncipe y clases en la superior unidad del Estado, cuyos órganos son el rey y el pueblo. Todo el derecho público se fundamenta en el dogma de la personalidad jurídica del Estado, por lo que la constitución es simplemente una norma del Estado y existe porque existe el Estado; a lo sumo tenemos una *constitutionnelle Verfassung*. También aquí la tensión entre constitución y sociedad, entre proyecto de ordenación y una realidad ya ordenada viene a faltar: no hay espacio para el constitucionalismo que limita el poder en nombre de los derechos de libertad. Esta centralidad del Estado, suprema persona jurídica, la encontramos también en Francia, con Raimond Carré de Malberg (1861-1935), y en Italia con Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952).

La palabra constitución toma su significado moderno, el de conjunto de normas con las que un cuerpo político debe gobernarse, sólo en tiempos bastante recientes: la encontramos empleada de pasada en John Locke (1632-1704) en el segundo de sus *Two Treatises of government* (§ 223), luego —como veremos en el § 3— estudiada a fondo en George Saville, primer marqués de Halifax (1633-1695), y en Henry Saint-John, primer vizconde de Bolingbroke (1678-1751). En el derecho romano y luego en el derecho medieval (civil y canónico), *constitutio* indicaba una promulgación, un decreto, una ordenanza dada por la autoridad suprema (el emperador, el papa, el rey). Si se quiere, desde la Edad Media a la Moderna asistimos a una inversión o un vuelco en el significado de dos términos clave del constitucionalismo, el de política y el de constitución. Para nosotros la constitución debe limitar y embridar la política; en la Edad Media la *constitutio* pertenece a la prerrogativa del rey, mientras el *politicum* —como afirma John Fortescue en *De laudibus legum Galiae*— es dado por las leyes —los huesos y los nervios del cuerpo político— que limitan el arbitrio del *caput*, de la cabeza, es decir del rey. En la Edad Media se ignoraba la palabra, pero no el concepto: la definición más usada es la de *leyes fundamentales*

(*fundamental laws*, *lois fondamentales*, *Grundgesetze*), según el principio que dictaba: *lex supra regem, quia lex facit regem*. Principio que el absolutismo invertirá en el que afirma: *rex facit legem*.

Añadamos una última precisión terminológica: constitución, constitucional, constitucionalismo son términos que nacen juntos y expresan el mismo significado, pero luego con el tiempo tomaron caminos diferentes. En esta diversificación se expresa el progresivo alejamiento del constitucionalismo, como teoría política normativa, de la ciencia jurídica positiva.

Bajo la influencia del positivismo jurídico (sobre todo alemán) se considera posible una forma de conocimiento cierto y, si no universal, al menos intersubjetivo, sólo si en la indagación se prescinde de todo juicio de valor, sólo si se abandona toda premisa de derecho natural o de valor, que sería ajena a la ciencia. Por tanto el término constitución tiene un alcance meramente descriptivo: tomemos las dos escuelas opuestas que han superado el dogma de la personalidad jurídica del Estado, cuyos jefes son Hans Kelsen (1881-1973) y Carl Schmitt (1888-1985). Para el defensor de la teoría «pura», el derecho es un ordenamiento jerárquico de normas, que tiene su unidad en la norma fundamental, y la constitución representa el grado más alto del ordenamiento jurídico; para el defensor de la teoría «material», la constitución indica la unidad del Estado concretamente existente, o mejor «el modo concreto de existir que se da espontáneamente con toda unidad política existente». Para ambos todo ordenamiento jurídico o toda unidad política tiene siempre una constitución. Este significado científico es totalmente independiente y autónomo de cualquier referencia al contenido concreto de la constitución, que en cambio sería político y axiológico. En efecto, la constitución es la estructura misma de una sociedad política organizada, ese orden necesario que le deriva de la designación de un poder soberano y de los órganos que lo ejercen. Así, dado que una constitución es inmanente a una sociedad cualquiera, es necesario distinguir el juicio científico sobre los caracteres que son propios de toda constitución, en su aspecto tanto formal como material, del juicio ideológico sobre qué régimen es constitucional y que otro no lo es.

Para el jurista, todos los Estados —y por tanto también los absolutos del siglo XVII como los totalitarios del siglo XX— tienen su propia constitución, en la medida en que hay siempre, tácita o expresa, una norma básica que atribuye la potestad soberana de imperio. El que luego haya unos límites a esta soberanía y que su ejercicio se reparta entre varios órganos, todo esto es irrelevante: *ubi societas ibi ius*. Sería, pues, función del constitucionalismo describir los particulares principios ideológicos que constituyen la base de toda constitución y de su organización interna. Sin embargo, dado que la ciencia no puede limitarse a afirmar tautologías, para ordenar su material empírico es necesario proceder a clasificaciones y tipologías; de este modo vuelve a plantearse el problema de la distinción entre las distintas constituciones y, con ello, la reintroducción de juicios de valor, que los criterios de distinción presuponen.

La ciencia jurídica, para sus tipologías, se sirve así del adjetivo «constitucional», contraponiéndolo a «absoluto» y «parlamentario», para distinguir tres formas distintas de monarquía: el mismo indica un sistema de gobierno en el cual los ministros, aun gobernando en virtud de un estatuto o de una carta, son responsables sólo ante la corona, mientras que ante el parlamento tienen sólo una responsabilidad penal —no política— por traición o violación de la constitución. En otros términos, «constitucional» indica aquella forma de Estado, basada en la separación de poderes, en la cual el poder está casi en aparcería (para algunos se trata de una monarquía aún «dualista», para otros una superación de esta) entre el rey, titular del ejecutivo, y el parlamento, titular del legislativo: una forma de Estado que históricamente sucede o, mejor, sustituye a la monarquía absoluta, en la cual todo el poder está concentrado en manos del rey, y precede, o, mejor, se desenvuelve en la monarquía (o en la república) parlamentaria, en la cual el poder está en manos del pueblo, que elige la asamblea (o las asambleas) representativa, la cual a su vez nombra al gobierno. La monarquía constitucional es, así, aquella forma de Estado que fue instaurada en Inglaterra después de la «revolución Gloriosa» de 1688-89, en Francia en la época de la Restauración, en Bélgica con la Revolución de 1830, en Italia con el Estatuto de 1848, en Alemania en época

bismarckiana, en Rusia después de la Revolución de 1905. Esta nueva definición, aunque ofrezca indudables ventajas en el plano de la tipología, corre el riesgo de ser escolástica y externa, en la medida en que, dando una definición bastante restringida del término constitucional, al revés de la demasiado amplia de constitución, acaba captando sólo lo accidental del constitucionalismo y perdiendo, así, su esencia.

Si nos fijamos en el significado concreto que tuvieron en el siglo pasado los términos «constitución» y «constitucional», veremos que la ciencia jurídica ha procedido a una labor de lenta, pero inflexible, depuración de los valores en ellos originariamente implícitos, vaciando así su alcance político para asegurar un uso neutro para la investigación científica. Sin embargo, la actual definición de constitución es demasiado amplia, la de constitucional demasiado estrecha, para poder partir de ellas en orden a definir el significado que hoy tiene el constitucionalismo en la teoría política, o en aquella parte de la ciencia política que se ocupa de problemas de ingeniería constitucional. El constitucionalismo no es hoy un término neutro para un uso meramente descriptivo, puesto que en su significado engloba el valor que en otro tiempo estaba implícito en las palabras «constitución» y «constitucional» (un conjunto de concepciones políticas y de valores morales), y trata de discernir las que fueron soluciones contingentes (por ejemplo: la monarquía constitucional) de los que son sus caracteres permanentes.

Se ha dicho, con fórmula demasiado amplia, que el constitucionalismo es la técnica de la libertad: es decir, es aquella técnica jurídica a través de la cual se asegura a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales y, al mismo tiempo, se le pone al Estado en la situación de no poder violarlos. Si las técnicas varían según los tiempos y las tradiciones de cada país, el ideal de las libertades del ciudadano sigue siendo el fin último en vistas al cual se preordenan y organizan estas técnicas. Entre estas técnicas podemos puntualizar dos. Por un lado, se ha dicho, el constitucionalismo consiste en la división del ejercicio del poder, en orden a evitar cualquier arbitrariedad; y, si la aversión a la arbitrariedad es la raíz última del constitucionalismo, sin embargo los modos de «dividir el ejercicio del poder»

no sólo son históricamente distintos, sino que también parecen seguir lógicas bastante alejadas. Por otro lado, se ha afirmado que el constitucionalismo representa el gobierno de las leyes y no de los hombres, de la racionalidad del derecho y no del mero poder; pero, también aquí, las soluciones históricas para «limitar el poder» son distintas. De ahí que, para definir este término, sea necesario ante todo aceptar el valor que en él está implícito; un valor que, con fórmula abreviada, podemos indicar en la defensa de los derechos de la persona, del individuo y del ciudadano. En segundo lugar, es preciso discernir tipológicamente, desde el punto de vista histórico, las diversas soluciones que, en el plano de los medios, se han dado para alcanzar este fin y que han sido formalizadas a través de conceptos distintos del de constitucionalismo, como los de separación de poderes, de garantismo, de Estado de derecho o *Rechtsstaat*, de *rule of law*. Se trata de ver si el constitucionalismo, hoy, aun no negando estas experiencias pasadas, tiene un significado particular y específico, que no las niega sino que las engloba.

## 3. CONSTITUCIÓN ESCRITA

Uno de los principales aspectos de la ruptura con el pasado fue la constitución escrita. La primera fue la de Virginia en 1776, a la cual siguieron —en el mismo año— las de New Jersey, de Delaware, de Pensilvania, de Maryland, de Carolina del Norte; en 1777 tenemos las constituciones de Georgia y de Nueva York, en 1778 la de Masachusetts, mientras que la de Connecticut y Rhode Island prefirieron mantener con pocos cambios las viejas cartas coloniales. En 1788 se llevó a cabo este proceso constituyente con la ratificación, por parte de la mayoría de los Estados, de la constitución de los Estados Unidos de América en la Convención de Filadelfia, constitución todavía vigente. Si en América tenemos una fortísima estabilidad constitucional, en Francia se verifica el fenómeno opuesto, el de la inestabilidad. Limitándonos al siglo XVIII tenemos las constituciones de 1791, 1793 (a. I), 1795 (a. III), 1799 (a. VIII), la cual asigna el poder ejecutivo a Bonaparte, Primer cónsul. De las razones

de esta inestabilidad hablaremos al examinar el problema de la separación de poderes (véase § 6).

La exigencia de una constitución escrita se advirtió por primera vez en Inglaterra durante el periodo de las guerras civiles: John Lilburne (1614-1657), guía del movimiento de los *levellers*, expuso en 1647-1649 tres redacciones, ampliamente discutidas, de un *Agreement of the people*, en el que conviene subrayar el término *agreement*, porque muestra el sutil trenzado entre constitucionalismo y contractualismo. Por otro lado, el «republicano» James Harrington (1611-1677) cerraba *The commonwealth of Oceana* (1656) con un proyecto —bastante articulado y barroco— de constitución. Por más abstracta e irrealista que fuera la articulación institucional propuesta, el principio que la inspira ejerció desde el principio una notable influencia sobre el constitucionalismo americano: citando a Aristóteles (*Política* 1278b, 1282b), Harrington condensa su pensamiento antihobbesiano en la famosa expresión «el imperio (*empire*) de las leyes y no de los hombres». Al final de las guerras civiles hubo también una constitución escrita, pero el *Instrument of government* (1653) fue sólo una carta otorgada por quien tenía el poder, Oliver Cromwell, si bien él era consciente de que —como afirmó en el Parlamento— «debe ser algo fundamental, algo que se parezca a una gran carta y deba ser duradera e inalterable».

Pero Inglaterra siguió fiel a su constitución consuetudinaria: George Savile, marqués de Halifax, en los *Political thoughts and reflections* (publicados sólo en 1750) hace esta afirmación: «Una constitución no puede hacerse por sí misma; alguien ha tenido que hacerla, no en un solo momento, sino repetidamente. Es modificable, y de este modo se acerca aún más a la perfección y, sin adaptarse a los diversos tiempos y circunstancias, no podría sobrevivir. Su vida se prolonga cambiando oportunamente sus diversas partes en las distintas épocas.» Así, al definir la constitución, también Saint John, vizconde de Bolingbroke, en *A dissertation on the parties* (1735): «Por constitución entendemos, cuando hablamos con propiedad y exactitud, aquel conjunto de leyes, instituciones y costumbres, derivadas de ciertos principios inmutables de razón y dirigidas a ciertos inmutables fines de bien público, que constituyen el conjunto

del sistema según el cual la comunidad ha acordado y aceptado ser gobernada.» Así también Edmund Burke (1729-1797), que en las *Reflections on the revolution in France* (1790) habla de la constitución como de un «patrimonio hereditario», de «un gran capital colectivo de la nación y de los siglos», que deriva su legitimidad «*communi sponsione Reipublicae*»: pues bien, precisamente para conservar esta constitución, se debe continuamente readaptarla, regenerando sus partes defectuosas. Inglaterra estaba pasando de la monarquía constitucional a la monarquía parlamentaria, y Burke fue un defensor de este cambio en los *Thought on the cause of the present discontents* (1770).

Tras estos autores está la *common law* que, como enseñó el gran legista Edward Coke (1552-1634) en sus *Institutes* (I, 138, *fol.* 97b), es el fruto de una «perfección de la razón» que, «por largo sucederse de épocas, ha sido llevada a cabo y refinada por un número ilimitado de individuos doctos y graves». En una palabra, en la constitución consuetudinaria es inmanente la razón, no la natural y abstracta de los racionalistas, sino una razón histórica, por la que en Inglaterra no tenemos, como en Francia, esa rígida contraposición entre derecho natural e historia. Incluso cuando aparece el iusnaturalismo, como en John Locke, este sirve sobre todo para racionalizar la tradición y darle un sentido universal. El de los Halifax y el de los Burke no es mero tradicionalismo o mero conservadurismo; es más bien la defensa de una constitución flexible, que puede ser renovada fácilmente cuando la situación lo requiera, frente a la rigidez de las constituciones escritas, que exigen procedimientos muy complejos.

El modelo inglés hoy sigue siendo único, pero no se puede decir que Inglaterra, sin constitución escrita y en la cual se afirmó en la segunda mitad del siglo XVIII el principio de la omnipotencia del parlamento *legibus solutus*, teorizado casi en la línea de Hobbes, primero por William Blackstone (1723-1780) en sus *Commentaries on the laws of England* (1765-69) y luego por John Austin (1790-1859) en su *Province of jurisprudence determined* (1832), no sea un país constitucional: la *common law*, las leyes fundamentales, la independencia de los jueces, las costumbres constituyen todavía una

barrera contra el despotismo. Según Albert Venn Dicey (1835-1922), en su *Introduction to the study of the law of the Constitution* (1885), la constitución inglesa se basa en tres grandes principios: la soberanía del parlamento, la *rule of law* y las convenciones constitucionales, de gran eficacia aunque no estrictamente jurídicas. Pero el principio cardinal es la *rule of law*, que ha dominado a lo largo de los siglos la mentalidad inglesa, habituada ya a ser gobernada sólo por el derecho, un derecho que tutela los derechos de los ciudadanos ingleses.

Americanos y franceses, en cambio, advierten la exigencia de una ruptura más o menos total con el pasado que se exprese, precisamente, en una constitución escrita. Pero los dos casos son distintos: los americanos, fracasado el intento de realizar una *commonwealth* de naciones libres, unida sólo en la persona del rey, sancionaron con sus constituciones una ruptura política con Inglaterra, no con el propio pasado. En efecto, las nuevas constituciones no son sino una racionalización de las antiguas cartas regias y de los numerosos *covenants*, *bodies of liberty*, *frames of government*, que se dieron en la historia colonial. Los franceses, en cambio, quisieron romper con su pasado, con el antiguo régimen y con aquellas *lois fondamentales* desde hacía dos siglos tan poco observadas, aunque la Revolución se inició por el rechazo del Parlamento de París a registrar un edicto fiscal del rey y por la convocatoria extraordinaria de los Estados Generales, no reunidos desde 1614.

Estas constituciones escritas no se explican si no tenemos en cuenta el nuevo clima racionalista, que domina en la segunda mitad del siglo XVII y en el siglo XVIII, en sus dos aspectos políticos, el del contractualismo y el del iusnaturalismo. Es precisamente en este clima racionalista en el que, en Francia, madura el problema de la codificación del derecho privado con Jean Domat (1625-1696) y con Robert-Joseph Pothier (1699-1772), no ciertamente en Inglaterra, que permanece fiel a la *common law*. El iusnaturalismo opera más en el sector de los derechos del hombre, el contractualismo más en el de la constitución, por lo que tenemos una transformación del léxico político, y la palabra «pacto» es sustituida por el término actual de constitución: así, pues, las normas constitucionales se

hacen normas positivas, al contrario que las de derecho natural, pero conservan de estas un valor superior a las leyes ordinarias.

En la tradición política anglo-americana esta presencia del contractualismo para fundamentar una constitución es más evidente: el pacto suscrito el 11 de noviembre de 1620 en el *Mayflower* por los Padres Peregrinos que llegaron a las playas desoladas de Cap Cod, sirvió para fundar una comunidad política, la de Plymouth y, en Nueva Inglaterra, numerosas comunidades nacieron de *covenants* y de *agreements*. Pasemos a Inglaterra: el *Bill of rights*, que concluye la «Revolución Gloriosa» de 1688-89, si consideramos su contenido, más que una carta de los derechos de los ciudadanos ingleses es un contrato bilateral entre el *populus* y el *rex*, mejor entre el Parlamento, que representaba a la nación, y Guillermo y María, un pacto aparentemente de sometimiento, en cuanto orientado a restablecer la antigua constitución del reino.

De los hechos pasemos ahora a la teoría: uno de los adalides del contractualismo inglés, John Locke, en el segundo de sus *Treatises of government* (escritos antes de la Revolución), postula un doble contrato que, en caso de ser violado, da un derecho a la revolución (antiguo derecho medieval a la resistencia), ya sea al parlamento contra el rey, ya sea al pueblo contra el parlamento, para restablecer la ley fundamental, dado que «la primera y fundamental ley positiva» coincide con «la primera y fundamental ley natural» (§ 134). En Immanuel Kant (1724-1804) es claro el paso del contractualismo al constitucionalismo, sobre todo en las obras *Die Metaphisik der Sitten* (1797) e *Über den Gemeinspruch* (1793). Para Kant es un deber moral y jurídico salir del estado de naturaleza (mera hipótesis de la razón) para pasar al estado civil a través del derecho público: sólo en el «contrato originario» puede «basarse una constitución civil y por tanto universalmente jurídica entre los hombres, y puede instituirse un ente común». La ley natural por su parte funda un solo derecho fundamental que constituye la base de la constitución: «la libertad es el último derecho originario que corresponde a todo hombre en virtud de su humanidad».

Las constituciones escritas modernas expresan no ya un pacto de obediencia, a pesar de contratarse, entre el *rex* y el *populus*, como

se dio en la Inglaterra de 1688-89, sino un pacto de unión (un *covenant* o un *agreement*), en el que sólo el pueblo está como protagonista. Pero el término «pueblo» asume —como veremos— un significado distinto en Estados Unidos y en el continente europeo. Permanece sin embargo la consciencia (ausente de la tradición alemana) de que sólo la constitución permite la unidad política del pueblo, su representatividad.

## 4. EL PODER CONSTITUYENTE

Antes de la revolución democrática existían —no codificadas— las leyes fundamentales: eran casi siempre normas consuetudinarias, que tenían su legitimidad precisamente porque hundían sus raíces en un pasado inmemorial y habían sido *approbatae consensu utentium.* Las nuevas constituciones escritas, dado que querían marcar una ruptura con el pasado, tenían que encontrar una nueva fuente de legitimidad. ¿Cómo nace una constitución? Los ingleses, como Arthur Young (1741-1820), podían ironizar sobre una constitución de escritorio, preparada «como una tarta según una receta», pero no se percataban completamente de la aparición de un nuevo, verdadero poder soberano, desconocido en el pasado: el poder constituyente. Sólo él puede expresar una voluntad más alta y duradera que la de las asambleas legislativas normales. Y esta es otra ruptura con el pasado, aunque en el poder constituyente vive un antiguo principio del derecho romano según el cual la *lex est communis rei publicae sponsio* (*Dig.*, 1, 3, 1) o —para expresarlo en términos modernos— el *populus* es la última y definitiva fuente de la autoridad. Pero, con el poder constituyente, se añade otro elemento: la verdadera constitución es sólo la que se hace conscientemente y, por tanto, con el mandato explícito de hacer una constitución: por eso ésta es fruto de una decisión soberana del pueblo.

Los americanos realizaron la práctica del poder constituyente, pero no tuvieron su teoría, mientras que los franceses elaboraron la teoría, pero no la realizaron en la práctica. Los distintos Estados americanos, al redactar sus constituciones, conocían un progresivo

afinamiento jurídico, que culminó con la constitución de Massachusetts, que tuvo, para su redacción, una Convención *ad hoc* (es decir distinta de la Asamblea legislativa normal) y luego un referéndum popular para su aprobación definitiva. La misma constitución de los Estados Unidos de América, redactada en Filadelfia, fue ratificada por convenciones estatales elegidas expresamente. En el *Federalist* (nn. 49, 85) es muy clara la consciencia de Alexander Hamilton (1757-1804) y de James Madison (1751-1836) de que la «carta constitucional, de la que los diversos sectores del Estado derivan sus propios poderes», recibe su legitimidad sólo del pueblo y toda enmienda exige una convención *ad hoc*, que expresa precisamente el poder constituyente. Quien mejor ha sintetizado y definido esta experiencia es un radical inglés, que participó primero en la Revolución americana y luego en la francesa, Thomas Paine (1737-1809). En los *Rights of man* (1791) Paine aclaró el gran principio del constitucionalismo: «Una constitución no es el acto de un gobierno, sino el acto de un pueblo que crea un gobierno: un gobierno sin constitución es un poder sin derecho»; «una constitución es antecedente al gobierno: y el gobierno es sólo la criatura de la constitución». Es clara la distinción entre poder constitucional y poderes constituidos, subordinados a la constitución.

En Francia las cosas se desarrollaron de otro modo, debido al agolparse de los acontecimientos revolucionarios. Los Estados Generales que expresaban la sociedad por clases del antiguo régimen, se transformaron el 15 de junio de 1789 en Asamblea nacional y el 9 de julio en Asamblea constituyente, pero era una asamblea que expresaba siempre la vieja sociedad por clases del antiguo régimen y que ciertamente no había recibido investidura alguna —y por tanto no podía tener legitimidad— para ser una auténtica constituyente. La Convención del 21 de septiembre de 1792, encargada de redactar una nueva constitución, ejerció al mismo tiempo la función constituyente y la función legislativa, en contraste con los principios establecidos por la Revolución americana. Sin embargo, la constitución jacobina de 1793 no entró jamás en vigor, dado que el 10 de octubre de ese mismo año se instauró por decreto un gobierno revolucionario (por tanto una dictadura) hasta la paz.

En las constituciones americanas y en las francesas de 1791 y 1793 había, sin embargo, la convicción de que la constitución era algo fundamental: la constitución tenía por tanto un valor superior a las leyes ordinarias. En efecto, la constitución de Estados Unidos prevé una mayoría cualificada de dos tercios de ambas Cámaras para realizar enmiendas; pero el principio se encontraba ya en las constituciones de los distintos Estados: Pensilvania prevé una convención expresa, Nueva York dos tercios de las Cámaras , Massachusetts dos tercios de los electores. También las constituciones francesas prevén procedimientos de revisión bastante complejos, acaso demasiado, por un excesivo garantismo. La característica de las constituciones francesas no es tanto una asamblea de revisión como la lentitud del procedimiento: la exigencia de hasta tres legislaturas. Así la constitución de 1791, mientras la constitución de 1793 se limita a una convención nacional promovida por las Asambleas de los departamentos, y la de 1795 a una asamblea de revisión sólo después de 9 años que ambas ramas del legislativo hubieran concordemente corroborado su petición. Se debe notar esto, precisamente porque en estos procedimientos de revisión reside el carácter esencial de las constituciones modernas, el de ser «rígidas» y no «flexibles».

Francia, sin embargo, aportó una buena contribución a la elaboración teórica del concepto de poder constituyente con Sièyes y el marqués de Condorcet. En enero de 1789 Emmanuel-Joseph Sièyes (1748-1836) publicó como anónimo el famoso *Qu'est ce que le Tiers Etat?*, en cuya parte final se contenía la distinción entre «poder constituyente» y «poderes constituidos», retomada luego en muchos otros escritos suyos como el descubrimiento de la ciencia jurídica francesa. Para Sièyes «la nación es preexistente a todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre conforme a la ley, es la ley misma». Mediante la constitución, que «no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente», se entrega al poder legislativo «el ejercicio de la voluntad común», «a fin de que el poder público delegado no pueda nunca perjudicar a sus comitentes». La conclusión es parecida a la de Thomas Paine: «El gobierno ejerce un poder real sólo en cuanto es constitucional; es legítimo sólo si permanece fiel a las leyes que le han sido impuestas. A la voluntad nacional le basta

sólo la propia realidad para ser siempre legítima. Ella es la fuente de toda legalidad.»

En la misma línea, es decir sobre la distinción entre soberanía del pueblo y poderes constituidos, pero con un acento radicalmente democrático, se mueve Marie-Jean marqués de Condorcet (1743-1794), en numerosos escritos y discursos, cartas e inéditos, con impagable coherencia. En efecto, afirma en la *Exposition des principes et des motifs du plan de la Constitution* (1792) que «el pueblo no delega todos sus poderes, sino que se reserva o retiene tres derechos: 1) un derecho de veto o también de iniciativa para todas las leyes; 2) el derecho de pedir la revisión de la constitución; 3) el derecho absoluto de aceptar o rechazar la constitución» mediante un referéndum constitucional. Partiendo del poder constituyente del pueblo, separado del poder legislativo, Condorcet destaca otros dos puntos. En primer lugar, la necesidad de revisar frecuentemente, al menos cada veinte años, la constitución a través de una convención expresa, dado que una constitución eterna sería sólo una quimera: Thomas Jefferson (1743-1826) había propuesto el mismo principio. En segundo lugar, la necesidad de que toda constitución sea ratificada por un referéndum popular. Este principio caracterizará en el futuro al constitucionalismo francés: en efecto, las constituciones de 1793 (a. I), de 1804, de 1852, de 1946 (incluso el proyecto luego rechazado), de 1958 previeron la final aprobación del pueblo. Este referéndum, sin embargo, tuvo a veces, en medida distinta, una función plebiscitaria de subrogación de la Asamblea constituyente, como en 1804, en 1852 y en 1958. Es oportuno observar que en estos tres casos se trataba de reforzar el poder ejecutivo con un plebiscito, pero sólo en 1958, con de Gaulle, la transformación del régimen se produjo en un marco democrático.

La Constitución se convirtió en el gran mito de los demócratas en periodos de tensión revolucionaria, como en 1848 en Europa o en 1918 en Rusia, pero en Alemania y en Austria, tras la derrota de la primera guerra mundial, se convirtió en la estrategia de las fuerzas moderadas contra el «peligro rojo». Las dos Asambleas constituyentes dieron nuevas constituciones republicanas a Alemania en agosto de 1919 (llamada de Weimar, ciudad en la que se redactó)

y a Austria en octubre de 1920. En esta posguerra, en cambio, fue pacífico y concorde el recurso a una Asamblea constituyente para fundar un renovado orden político y social.

## 5. LAS DECLARACIONES DE DERECHOS

Las constituciones del siglo XVIII eran breves y asépticas: salvo una referencia a la soberanía del pueblo (o de la nación) contenían normas referentes a la organización de los poderes (constituidos) del Estado. La parte fuerte estaba representada por la «Declaración de derechos» —según el texto de la de Virginia—, mientras que los franceses añadieron «del hombre y del ciudadano». El título de la declaración americana es más inglés, pero la evocación del *Bill of rights* de 1689 es sólo indirecta, ya que este confirmaba los derechos tradicionales del ciudadano inglés, mientras que el virginiano afirmaba que «todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y poseen ciertos derechos innatos, de los cuales, en el acto de constituirse en sociedad, no pueden por contrato privarse a sí mismos y la propia posteridad».

El 12 de junio de 1776 una Convención proclamó en Virginia el *Bill of rights*: esto sucedió antes de la Declaración de independencia, que tuvo lugar sólo el 4 de julio, y de la promulgación de la constitución que se hizo el 29 de junio. Los otros Estados (salvo Pensilvania) imitaron el texto de la de Virginia. En Francia los Estados Generales, transformados en Asamblea constituyente, votaron, tras un largo e intenso trabajo preparatorio, la mucho más famosa Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano el 26 de agosto de 1789, pero esta no tuvo larga vida: en 1793 se reabrió la discusión y el 29 de mayo la Convención adoptó la Declaración girondina y el 23 de junio la de la Montaña.

En una primera y rápida comparación entre el texto de Virginia y el francés de 1789 notamos inmediatamente tan profundas semejanzas que puede sostenerse que el fundamento filosófico de las declaraciones de derechos es sin duda alguna el mismo: el iusnaturalismo, con su paso del derecho (objetivo) natural a los derechos

(subjetivos) naturales. El máximo teórico de los derechos fue John Locke: para el filósofo inglés, el hombre en estado de naturaleza posee tres derechos: a la vida, a la propiedad y a la libertad, a los cuales, con el paso al estado civil, no puede renunciar, sino que más bien el gobierno, instituido por el contrato, tiene como principal función el garantizarlos. Si estudiamos a fondo el texto de Locke nos percatamos de que, con su teoría de los derechos, no hace sino racionalizar y, por tanto, dar un alcance universalista a los *rights* o a las *libertates* de la *common law*.

La matriz teórica es común y, tras una primera rápida comparación entre la Declaración de Virginia y la francesa de 1789, podemos notar profundas semejanzas, de modo que podemos sostener con Georg Jellinek, en *Die Erklärung der Menschen - und Burgerrechte* (1895), la derivación americana de la francesa, aunque hay un distinto tejido ético-político, tanto que las declaraciones americanas maduraron en un clima religioso, mientras que las francesas lo hicieron en un clima laico y deísta: en las primeras se habla de «nuestro Creador», de «Dios omnipotente», el cual ha dotado a los hombres de unos «derechos inalienables», en las segundas se habla sólo del «Ser supremo». Pero un atento examen no tardará en descubrir inmediatamente las diferencias. En efecto, las ex colonias americanas, si bien toman el texto de la de Virginia, atenuaron inmediatamente el iusnaturalismo de su *Bill*, especificando que se trata de los derechos de los ciudadanos de la colonia. Seguimos moviéndonos en la órbita de la *common law*, aunque racionalizada a través de John Locke, para defender viejos derechos y viejas libertades pisoteadas por el Parlamento inglés.

En la Declaración francesa, en cambio, en nombre de los derechos «naturales, inalienables y sagrados», evidentes a la razón, se conduce un proceso a todo el pasado, en el cual había dominado «el olvido o el desprecio de los derechos del hombre». La nota iusnaturalista, y por tanto universalista, es bastante más fuerte, por lo que no está sólo el programa de la destrucción del antiguo régimen, sino también el peligro de que, radicalizando los principios de la Declaración, se pudiera luego amenazar a los gobiernos, que debían concretar, limitándolos, estos derechos a través de la ley (arts. 4, 10,

11). Todos los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo pueden «en todo instante» ser juzgados en virtud de la Declaración. Además, en las Declaraciones de 1793 (en la girondina del 29 de mayo y todavía más en la jacobina del 23 de junio) se introducen en embrión nuevos derechos: se prevén un derecho al trabajo, un derecho a la asistencia para quien no está en condiciones de trabajar (art. 21) y el derecho a la instrucción (art. 22), que abrirán el camino a los posteriores «derechos sociales» como complemento de los «derechos individuales». En las constituciones actuales esta transformación es bastante clara y evidente: la constitución no se limita ya a ofrecer un libre espacio de competición a los individuos y a las asociaciones, limitando los poderes del gobierno, sino que se convierte en un proyecto político común, asignando una directriz, una orientación al gobierno.

Además, la Declaración de Virginia afirma que todos los «poderes» (no emplea el término «soberanía») pertenecen al «pueblo» y de este derivan; la francesa habla de «soberanía» y de «nación» (art. 3). Aquí es evidente la influencia de Rousseau, porque se afirma que «la ley es la expresión de la voluntad general»; pero una voluntad general a cuya formación se puede concurrir individualmente o a través de representantes (art. 6). Precisamente por esta herencia rusoniana, por esta nostalgia de la democracia directa en la formación de la voluntad general, los franceses, por un lado, no se dan cuenta de que el concepto europeo o, mejor, continental de soberanía contiene una carga absolutista capaz de entrar en colisión precisamente con los derechos del ciudadano, y, por otro lado, minusvaloran la dimensión institucional de la representación, mientras que los americanos, con John Adams (1735-1826) y con su *Defence of the constitution of government of the United States* (1787), habían exaltado el gobierno representativo como la gran invención de los tiempos modernos. En el clima cada vez más revolucionario se miró al pueblo depositario del poder soberano, para cambiarlo luego fácilmente por las minorías intensas y dinámicas que en París hablaban y agitaban en nombre de la Revolución.

Benjamin Constant (1767-1830), el gran teórico del constitucionalismo de la era de la Restauración, pondrá al desnudo este

intrincado problema: en los *Principes de politique* (1815, I), luego publicados como *Cours de politique constitutionnelle*, afirma que «es falso que la Sociedad entera posea sobre sus miembros una soberanía sin límites». En efecto, «la universalidad de los ciudadanos es el soberano [sólo] en el sentido de que ningún individuo, ninguna facción, ninguna asociación particular puede arrogarse la soberanía, si no ha sido delegada. Pero no se deriva de ello que la universalidad de los ciudadanos, o aquellos que por esta han sido investidos de la soberanía, puedan disponer de manera soberana de la existencia de los individuos.»

Otro punto clave: el uso del equívoco término «nación», introducido por Sièyes, con el cual se indicaba sustancialmente la burguesía; la constitución de 1791 introducirá, en efecto, un régimen censitario. En las Declaraciones de 1793 se hablará de «pueblo» y la constitución de 1793 (a. I) introducirá el sufragio universal, luego abandonado con la constitución de 1795 (a. III). Pero la «nación» de 1789 —o el «pueblo» de 1793 (y luego el *Volk* alemán)—, al ser una e indivisible, expresa siempre una unidad sustancial y compacta (a veces orgánica), no la empírica voluntad de la mayoría, sino la absoluta voluntad general, por la que se condenaron los partidos y las facciones. La constitución americana (en este país había un sufragio casi universal) empieza en cambio no con la palabra «pueblo», sino con «Nosotros, el pueblo», con «We, the People of the United States». Aquí hay una fuerte connotación individualista y pluralista, y en el *Federalist* (nn. 10, 51), redactado para ratificar la constitución, James Madison observó que el pluralismo de las «facciones» en definitiva era funcional para la libertad.

Pero la diferencia más destacada entre Francia y Estados Unidos consiste en la relación entre la declaración de derechos y la constitución: sólo Virginia tiene una Declaración separada de la constitución, que será aprobada pocos días después (el 29 de junio), mientras los demás Estados presentaron un texto unitario. En América el peso de la declaración de derechos resulta siempre menor respecto a la constitución, tanto que en la constitución de los Estados Unidos no hay una declaración de derechos, que fue aprobada sólo posteriormente con las diez enmiendas. Los derechos naturales

forman parte de la constitución y no pueden contraponerse a ella: de principios ideales se convierten en derechos positivos, que la constitución con su organización del poder debe tutelar, porque son normas más altas, que hunden sus raíces en el derecho natural. Muy distinto es el recorrido constitucional de Francia. A la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 sólo el 3 de septiembre de 1791 siguió la constitución, con un pavoroso vacío constitucional. Esta constitución fue luego un simple compromiso entre la monarquía y la Asamblea, que rigió inestablemente hasta el 10 de agosto de 1792 y a la consiguiente proclamación de la República. La constitución jacobina del 24 de junio de 1793, precedida de la Declaración de derechos girondina (29 de mayo) y luego de la jacobina (23 de junio), fue inmediatamente suspendida por un decreto que establecía que el gobierno sería revolucionario —es decir extra-constitucional— hasta la paz. Esto puede demostrar que a los americanos les interesaba más la constitución, para limitar los poderes del gobierno representativo; mientras que a los franceses lo que más les interesaba era la declaración de los derechos, que acababa siendo casi un instrumento subversivo de los poderes constituidos, en manos del pueblo deliberante.

El propio Condorcet, que ciertamente es uno de los mayores teóricos de la Revolución, no logra ver en la constitución la garantía de los derechos, sino más bien una oposición a los mismos: en las notas de una traducción del ensayo de un americano (William Levingston) afirma que la constitución «se encuentra en contradicción con el otro pacto primordial, fundamental, más originario aún, el cual, más o menos conocido, pero siempre cognoscible a través de la razón, dice que la libertad del hombre es inalienable», por lo que «no es necesario un pacto para el pueblo; no lo necesita. Sus derechos están en su misma existencia». Esta desvalorización del constitucionalismo deriva de la mentalidad racionalista y iusnaturalista que genera una desconfianza respecto a las leyes fundamentales, en la medida en que estas pueden contradecir los «derechos naturales» del hombre, anteriores a las instituciones políticas y sociales.

Esta contraposición entre derechos y constitución no se dará más en el futuro: más bien, con la constitución del año VIII (1799)

desaparecerá la famosa *Déclaration*, para aparecer sólo como preámbulo en las de 1946 y 1958, como ya se había verificado en la de 1848. La *Déclaration* queda así íntegramente constitucionalizada, es decir incorporada a la constitución, perdiendo aquel carácter subversivo que tuvo en 1789. En Francia los grandes derechos habían permeado ya la legislación y las costumbre; en este siglo Italia y Alemania, superada la experiencia totalitaria, presentaron, en ruptura con el pasado, los derechos en los primeros artículos de sus constituciones, que para la alemana no pueden ser objeto de revisión constitucional y son, por tanto, inmodificables (art. 79).

## 6. LA SEPARACIÓN DE PODERES

El principio de la separación de poderes es acaso el más conocido, dado que la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 afirma —como principio revolucionario— que una sociedad en la que no existe separación de poderes no tiene en absoluto una constitución (art. 16). En realidad también las sociedades del pasado (lejano y reciente) y algunas sociedades contemporáneas habían conocido y conocían distintas formas de separación de poderes. La más antigua era la teorizada por Henry de Bracton (1216-1268) que distinguía entre la esfera del *gubernaculum* y la esfera de la *iurisdictio*: en la primera el rey actuaba por el bien del país sólo en virtud de su poder discrecional de prerrogativa y no estaba sometido a nadie salvo a Dios; en la segunda, al declarar la justicia entre los súbditos, estaba sometido a la ley. Pero aquí, en realidad, la *iurisdictio*, más que representar una división del poder, constituía un límite al mismo, subordinando el rey al derecho. De este principio se desarrollará en los tiempos modernos la independencia y la autonomía de los jueces, sometidos sólo al derecho, «leones bajo el trono de la ley». Los jueces eran inicialmente sólo la voz del rey, que era el único al que correspondía el derecho de declarar la justicia, porque el soberano era esencialmente el sumo juez, pero luego con el tiempo los magistrados obtuvieron la inamovilidad, cuando la fórmula de su encargo se transformó del *quandiu*

*nobis placuerit* al *quandiu se bene gesserit* con el *Act of settlement* de 1701.

Posteriormente en toda Europa se desarrollaron las asambleas de estados, que representaban las grandes clases del reino, las cuales tenían la función de votar y repartir los impuestos según dos antiguos principios: los aforismos de Séneca en el *De beneficiis*, según el cual *ad reges enim potestas omnium pertinet, ad singulos proprietas*, y el antiguo principio medieval, según el cual *quod onmes tangit ab omnibus comprobari debet*. Y también: los Parlamentos franceses, que eran tribunales de justicia, tenían el derecho de registrar los edictos del rey para verificar que no fueran contrarios a las reglas fundamentales del reino. Estas instituciones en Francia habían estado más o menos hibernadas por el absolutismo, pero eran aún fuertes en los Estados alemanes, donde el Estado cumplía funciones administrativas, mientras que en Inglaterra, con las guerras civiles, el Parlamento había transformado sus funciones, invadiendo cada vez más la esfera del *gubernaculum.*

Los franceses en 1789 hicieron una lectura sobremanera simplificada del capítulo VI del libro XI del *Esprit des lois* de Montesquieu (1689-1755): en efecto, se limitaron a los primeros párrafos del capítulo, en los cuales se demostraba lo necesaria que era una separación «de estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de castigar los delitos o juzgar las controversias de los privados». Montesquieu, fiel a la antigua *iurisdictio*, insistía sobre todo en la independencia de la función judicial respecto al político, como lo demuestran las páginas que siguen a esta afirmación, y todo el *Esprit des lois*. Pero cuando luego pasa al examen de la constitución inglesa, donde recalca el pensamiento de Bolingbroke, introduce un nuevo tema, estrictamente funcional para la separación de poderes: el tema del gobierno mixto, visto en función de los *cheks and balances*, de los pesos y contrapesos para realizar un equilibrio constitucional. «De los tres poderes de que hemos hablado, el judicial es en cierto sentido nulo. Quedan pues tan sólo dos, y, como tienen necesidad de un poder moderador que los frene, será la parte del poder legislativo compuesta de nobles la que cumpla adecuadamente esta función.» Además, el poder ejecutivo participa del

legislativo con la «facultad de impedir». «Al estar el poder legislativo dividido en dos partes, una pondrá freno a la otra con la capacidad recíproca de veto. Ambas estarán vinculadas por el poder ejecutivo, que lo será a su vez por el legislativo.»

Parece que el poder político está embridado, porque su ejercicio está dividido; pero del espacio político queda eliminado —como en John Locke— el poder judicial, porque su única función consistiría en aplicar la ley. Pero los resultados son muy distintos. En Francia, en obsequio a la separación de poderes, la ley del 16-24 de agosto de 1790 sobre la organización judicial prohibía de un modo absoluto a los jueces interferir de cualquier forma que fuere tanto en la actividad administrativa como en la legislativa, respecto de las cuales el ciudadano quedaba impotente. No así en Inglaterra, donde los tribunales juzgaban los actos administrativos del gobierno, o en América (v. § 7), donde el poder judicial podía censurar la propia constitucionalidad de las leyes.

De esta doble lectura del texto de Montesquieu nacen en el siglo XVIII dos tradiciones opuestas en el modo de concebir la constitución: una europea (o mejor continental) y otra americana.

El gobierno mixto, más que la separación de poderes, es la clave para entender los desarrollos del constitucionalismo. El ideal del gobierno mixto, nacido en Grecia y relanzado en Italia por la cultura política renacentista, es el hilo conductor de la historia constitucional inglesa desde finales del siglo XVI a mediados del siglo XVIII. La voluntad del Parlamento la formaban uno (el rey), los pocos (la Cámara de los Lores temporales y espirituales) y los muchos (la Cámara de los comunes. En esta línea se mueve también John Locke en el segundo *Treatise of government* (§§ 213 y 233), el cual asegura al rey —que participa del supremo poder, el legislativo— el poder ejecutivo, es decir el de ejecutar en el plano administrativo las leyes, el poder federativo, que se refiere a la paz y la guerra, y una esfera restringida de prerrogativas (el antiguo *gubernaculum*). Se afirma claramente el principio de la separación de poderes (aunque no absoluta, porque el rey participa en el poder legislativo), pero aún no se habla de equilibrio constitucional. Sin embargo, la fuerza y el límite del gobierno consistían en que el mismo ofrecía representación a las

clases del reino (la nobleza, el clero y la burguesía) y presuponía y consolidaba un equilibrio social entre sus clases, cada una de las cuales tenía su representación. Por encima estaba el rey, pero cuyos poderes de prerrogativa se fueron restringiendo cada vez más tras las guerras civiles y la revolución Gloriosa.

Cuando Montesquieu lanzó o relanzó para toda Europa el mito del gobierno mixto inglés se estaba produciendo en Inglaterra una invisible revolución constitucional, que afectaba precisamente al núcleo de la separación de poderes. El *premier* o primer ministro había sido siempre un «favorito» del rey, en cuanto titular del poder ejecutivo, pero poco a poco, ya sea por el desinterés de la dinastía de Hannover, ya sea por la necesidad de armonizar mejor el poder legislativo y el ejecutivo, para convertirse en *premier* era necesaria la confianza de la Cámara de los comunes, que lentamente empezó a devorar los poderes y las prerrogativas de la Corona, que serán cada vez más ejercidas por el *premier*. Se trataba sólo de una praxis: ningún acta del Parlamento consagró esta revolución, que llevó a Inglaterra de la monarquía dualista, en que existía el principio de separación de poderes, al régimen parlamentario, en el cual esta distinción está mucho más atenuada por la continuidad que existe entre la mayoría parlamentaria y el ejecutivo que la misma expresa: el ejecutivo es fuerte porque con el tempo se ha convertido en titular de hecho de los derechos de la Corona. El *premier* es el nuevo *king in parliament*.

También los americanos se inspiraron en el gobierno mixto de Inglaterra. Tómese *The defence of the constitutions of government of the United States* de John Adams, una de las mayores obras teóricas que produjera la Revolución, y se verá cómo las constituciones de los Estados americanos son perfectas sólo cuando se acercan al modelo inglés, pues el gobierno mixto corresponde a una «ley natural» para los cuerpos políticos que quieran ser libres. Pero en su construcción doctrinal John Adams introduce un elemento revolucionario, que rompe la vieja concepción del gobierno mixto basado en la estructura social de clases: es la soberanía del pueblo, por la que los cargos del primer magistrado (el presidente o el gobernador) y de los senadores (la Cámara alta) no son hereditarios, sino que todos

son electivos. Adams funde esta defensa del gobierno mixto democrático con el principio de la separación de poderes, principio que él aprecia junto a un tercero, el de la representación del pueblo. La idea madre de su pensamiento, que ciertamente afirma la soberanía del pueblo, no es la democracia directa, considerada posible acaso sólo en un Estado pequeño, sino la república. El pueblo sigue siendo la fuente de todos los poderes constituidos, pero no los ejerce directamente, sino en aquel estado de excepción en que elige una asamblea constituyente.

Si consideramos las tesis de Adams, releyendo la constitución de los Estados Unidos, se podrá advertir el desplazamiento de óptica del principio del gobierno mixto y consiguientemente del de la separación de poderes. En Inglaterra el gobierno mixto inconscientemente sirvió para dividir la soberanía entre el uno, los pocos y los muchos; en América, en cambio, sirvió sólo para dividir el ejercicio de la soberanía entre distintos órganos, para proteger al pueblo frente a los abusos de la clase dirigente. Conjugando el gobierno mixto y la separación de poderes (entendida de un modo no absoluto y dogmático), tenemos una distribución (a veces entrelazada) de las diversas funciones del Estado entre sus diferentes órganos: la Presidencia, el Congreso (el Senado y la Cámara de diputados con funciones distintas y con distinta base electoral) y la Corte Suprema, un órgano judicial que no se limita a aplicar la ley como en Montesquieu, sino que controla la legalidad constitucional de los actos del poder legislativo. Así el *mixed government* se convierte en un *balanced government*, puesto que en un sistema de *checks and balances*, de pesos y contrapesos, garantiza el orden político, evitando los peligros del despotismo y de la anarquía.

Ciertamente, un observador atento como Alexis de Tocqueville (1805-1859) sostiene en la *Démocratie en Amérique* (I, II, 7) que el gobierno mixto es una «quimera», que siempre existe un principio que domina sobre los demás y en América el poder social superior a todos los otros es el del pueblo, advirtiendo sin embargo que la omnipotencia es en sí cosa mala y peligrosa. Más recientemente en nuestro siglo Charles H. McIlwain, en *Constitutionalism: ancient and modern* (1940), formula una crítica —distinta en la esencia,

pero idéntica en el fin— al *mixed government*: no le gusta el sistema de los *checks and banances*, porque sólo sirve para paralizar al ejecutivo en el cumplimiento de sus legítimas funciones, mientras que la democracia tiene necesidad de un gobierno fuerte y visiblemente responsable (por gobierno fuerte no se entiende una ampliación —como hemos dicho— de sus poderes). El verdadero problema para él sería el de poner límites jurídicos a este poder, reforzando los derechos de los ciudadanos y no los órganos dotados del poder de veto. Pero en la historia de Estados Unidos no siempre se mantuvo el principio de la separación de poderes con un ejecutivo monocrático, dado que la balanza del poder con frecuencia oscilo de la Presidencia al Congreso, por lo que, en ciertas fases históricas, se tuvo el «*congressional government*», pasando de un régimen presidencial a otro casi parlamentario.

Volvamos al continente europeo, que tiene sus propios modos peculiares de desarrollo político, bastante retrasado porque la exigencia de democratización y la necesidad de apoyo político se dejaron sentir con más lentitud. En el largo plazo podemos descubrir la lenta transición de la monarquía constitucional o dualista, en la cual regía el rígido principio de la separación de poderes para que el rey pudiera conservar la titularidad del ejecutivo, al régimen parlamentario, en el que el rey reina pero no gobierna. El nudo de esta lenta transición lo caracteriza muy bien Benjamin Constant en el plano teórico en sus *Principes de politique*, cuando distingue entre poder real y poder ministerial: el primero es irresponsable y neutro, el segundo es responsable y activo.

Esta lenta evolución se interrumpió sólo por la revolución europea de 1848, durante la cual se pidió una asamblea constituyente: sólo Francia obtuvo una constituyente, elegida por sufragio universal, y una nueva constitución, en la cual se establecía —por mérito de Alexis de Tocqueville— un régimen semipresidencial, poniendo como puente entre el ejecutivo y el legislativo un Consejo de ministros —elegido por el presidente— que debían contrafirmar todos sus actos y eran responsables ante la Asamblea. En cambio el mito de la constituyente en los Estados alemanes del Imperio austrohúngaro y en Italia quedó en exigencia de ambientes democráticos

bastante restringidos. Los países alemanes conservaron las antiguas representaciones, el *Landtag* o Dieta, el Imperio austro-húngaro conoció un periodo de absolutismo ilustrado, mientras que en Italia Carlo Alberto concedió un Estatuto el 4 de marzo de 1848, aplicado luego a todo el reino (y que resultó inoperante durante el régimen fascista).

En los países alemanes el máximo teórico de la separación de poderes (y de la monarquía constitucional) fue Immanuel Kant, que la retomaba de la constitución francesa de 1791, en la que no había ni sombra de gobierno mixto. A Kant no le interesa el empírico, complejo y complicado equilibrio de los órganos del Estado. En su *Metaphysik der Sitten* (1797) quería más bien captar en su particular naturaleza o «dignidad» las distintas funciones del Estado: legislativo, ejecutivo, judicial son «condiciones esenciales de la formación del Estado (de la constitución), derivadas necesariamente de la idea del mismo, son *dignidades políticas*». Para Kant estos tres poderes deben ser autónomos e independientes en su propia esfera —y por tanto deben ejercerlos personas distintas— y al mismo tiempo coordinados en una recíproca subordinación «de suerte que uno no pueda usurpar las funciones del otro». Por más abstracto que fuera el pensamiento de Kant, por un lado resolvía en el plano teórico el antiguo dualismo entre *rex* y *populus* en la unidad sintética del Estado. Por otro lado, con su triada o trinidad jurídica dada por las leyes, los decretos y las sentencias, sobre cuya base operaban los tres poderes del Estado, basaba el Estado de derecho o *Rechtsstaat*. Según esta teoría, que domina la cultura alemana del siglo XIX, el Estado persigue sus propios fines sólo en las formas del derecho y debe garantizar a los ciudadanos la certeza de sus libertades jurídicas; pero estas son libertades que el Estado siempre concede y así se autolimita. Los derechos de los individuos teorizados por Georg Jellinek en su *System der subjektiven öffentliche Rechte* (1892) son sólo el fruto de una autolimitación por parte del Estado, no son derechos naturales o constitucionales que puedan oponerse al poder legislativo, como en el Estado constitucional de los derechos, donde en cambio se limita el poder legislativo: el principio de legalidad no coincide con el de constitucionalidad.

En el *Rechtsstaat* seguía planteado otro problema, que resolvían de manera diferente aquellos países en que está vigente la *rule of law*. El Estado de derecho garantizaba a los individuos un magistrado imparcial, que juzgaba sobre la base de la ley en las cuestiones de derecho privado y de derecho penal. Pero respecto a los actos administrativos del Estado el ciudadano corría el riesgo de encontrarse indefenso, al no poder recurrir, como en los países de *common law*, al juez ordinario. Quien resolvió el problema fue Rudolf von Gneist (1816-1895) en *Der Rechtstaat* (1872): para controlar la actividad de la administración pública y su sometimiento a la ley, afirmó la necesidad de tribunales administrativos ciertamente, pero independientes, capaces de unir la competencia para afrontar los delicados y complejos problemas de la administración a una real libertad de juicio. Su obra contribuyó poderosamente a la evolución de la jurisprudencia administrativa continental. En esta posguerra la justicia administrativa ha experimentado en Francia un importante desarrollo: en una decisión de 1959 el Consejo de Estado afirmó que entre sus poderes estaba también el de controlar la constitucionalidad de los reglamentos emanados del poder ejecutivo

Más compleja, tortuosa y contradictoria es la historia constitucional francesa en lo tocante al principio de la separación de poderes, proclamado por la Declaración de derechos de 1789 y sobre el cual se basaron las constituciones de 1791, de 1795 (a. III) y de 1848: este principio condujo a la revolución, como el 10 de agosto de 1792, o al golpe de Estado, como el 9 de noviembre (18 de brumario) de 1799 y el 2 de diciembre de 1851. De la separación absoluta de poderes, cuando legislativo y ejecutivo son enemigos entre sí, deriva necesariamente —en los momentos de crisis— un cambio de régimen. Pero también se puede fácilmente observar que en los periodos normales (y pensamos también en Estados Unidos) conduce a veces a una situación de parálisis y de estancamiento. Por otro lado, tanto el proyecto girondino, como la constitución jacobina (nunca puesta en práctica) de 1793 (a. I), que no prevén la separación de poderes, porque quieren un ejecutivo totalmente subordinado a la Asamblea e internamente dividido en cuanto — según Rousseau— el mismo debería sólo ejecutar, no resistieron la prueba

de la guerra, es decir de la «política» en el momento más agudo: el 10 de octubre de 1793 se proclamó con un simple decreto que el gobierno sería revolucionario hasta la paz.

En una duración más larga podemos encontrar en Francia una distinta, pero semejante oscilación en la relación entre ejecutivo y legislativo, entre un régimen inicialmente semiparlamentario y luego parlamentario, previsto en las constituciones de 1814-1815, de 1830, de 1875 y de 1946, y un régimen presidencial, como en la constitución de 1848 donde el presidente es jefe del ejecutivo, o —un siglo después— semipresidencial, como en la constitución de 1958 (revisada en 1962) donde el presidente, aun no ejerciendo directamente el poder ejecutivo (el primer ministro, por él nombrado, debe obtener la confianza de la Asamblea), conserva sustancialmente la dirección de la orientación política.

Volvamos al régimen parlamentario, que pareció la verdadera constante del constitucionalismo francés, sobre todo porque tuvo un gran teórico en Bejamin Constant, cuyo concepto de «garantismo» con frecuencia se entendió y sigue entendiéndose como sinónimo de constitucionalismo. Recuérdese que el régimen parlamentario en 1814-1815 nació cobre la base del gobierno mixto, como esperaban los *monarchiens* de 1789, luego se desarrolló con la constitución de 1830, y se afirmó definitivamente con las constituciones republicanas de 1875 y de 1946.

Garantista es, para Benjamin Constant, aquella forma de gobierno que tutela al máximo los derechos fundamentales políticos y civiles del individuo en el plano constitucional, es decir en la organización de los poderes del Estado, los cuales sólo existen en virtud de la constitución. Decididamente hostil a la interpretación jacobina de la voluntad general, totalmente empeñado en tutelar una esfera de autonomía, no sólo privada, para el individuo, que el Estado no puede legalmente violar ni siquiera en nombre de la soberanía, Constant trata de realizar esta soberanía limitada todavía en el plano jurídico con la vieja separación de poderes, aunque advierte que, cuando estos poderes forman una coalición, entonces el despotismo es ineluctable. Pero la separación de poderes se presenta bastante más compleja respecto al pasado, dado que Constant es un teórico del

gobierno parlamentario, donde el rey reina, pero no gobierna: siempre en los *Principes de politique* (II), tenemos, junto a los acostumbrados tres poderes, un «poder neutro» (aunque no del todo pasivo), que tiene la única función de vigilar para que todos los demás operen en concierto y armonía, cada uno en su propio ámbito particular, eliminando y resolviendo los posibles choques y conflictos, pero sin participar en sus funciones específicas. Un poder que Constant confiaba al rey, pero del que muy bien puede ser investido el presidente de la República, que no es un notario, sino —según una moderna terminología técnica— el «guardián de la constitución».

El principio de la separación de poderes encontró, en su aplicación práctica, muchas dificultades: el verdadero peligro era la tendencia del régimen parlamentario a degenerar en régimen asambleario, malogrando toda autonomía del ejecutivo y destruyendo los residuales contrapesos dados por el sistema de *check and balances*. El régimen asambleario es una realización —en versión moderna y oligárquica— de los proyectos franceses de construcción constitucional de 1793: en ambos se sostiene la centralidad de la Asamblea, en cuanto expresión directa del pueblo. Pero cuando la política apremia, o el ejecutivo se ve obligado a reafirmar los derechos a una existencia propia, a ser el centro de dirección política, como ocurrió en Francia en 1958, o acaba por sucumbir, como en la Italia prefascista o en la República de Weimar, dando al traste con todas las instituciones representativas. Las democracias han caído siempre, no por exceso, sino por defecto de autoridad. Por esto —entre las dos guerras mundiales— para dar estabilidad y eficiencia al poder ejecutivo, el pensamiento constitucionalista se orientó hacia el «parlamentarismo racionalizado». Este se realizó en la República Federal de Alemania (luego en la actual Monarquía española): el canciller se elegía, a propuesta del presidente, por la Dieta federal sin debates y luego nombrado por el presidente; los ministros, nombrados por el canciller, son responsables sólo frente a él y destituibles *ad nutum*; la Dieta puede votar respecto del canciller sólo una moción de confianza constructiva, es decir proponiendo un sucesor que tenga la mayoría en la propia Dieta, sobre la cual se cierne siempre la amenaza de disolución.

Resumiendo y concluyendo: varios y diversos son los modos en que se ha realizado el principio de la separación de poderes, pero si nos fijamos hoy en Inglaterra, en los Estados Unidos, en Francia, en Alemania, en España, encontraremos la gran lección de un ejecutivo monocrático y no colegial, el único que consigue unir un poder real con una responsabilidad visible.

En este capítulo, dedicado a la separación de poderes, es necesario aludir a otra separación, no ya horizontal, sino vertical: Nos referimos al Estado federal. Este no representa ciertamente una característica esencial del constitucionalismo, pero nace —precisamente en los Estados Unidos de América— de una lógica constitucionalista. Aquí la separación de poderes es bastante más radical; en efecto, en la concepción tradicional se podía hablar de un simple reparto de las diversas funciones del Estado soberano; en el Estado o, mejor, en el gobierno federal tenemos una distribución de los poderes incluidos en la soberanía entre el centro y la periferia, por lo que ninguno puede proclamarse verdadero soberano, sino que cada uno puede ejercer tan sólo los poderes que la constitución le asigna, con la Corte Suprema como garante de los respectivos ámbitos de competencia. Nos estamos refiriendo al federalismo sólo porque el mismo, como el constitucionalismo, es inexplicable partiendo del concepto (entendido en sentido fuerte) de soberanía, según el cual «es imposible que, en un mismo Estado, pueda haber dos Asambleas legislativas independientes», como afirmó en América en 1773 el gobernador inglés Hutchinson, para ser al poco tiempo desmentido por los hechos.

## 7. LA LIMITACIÓN DEL PODER

El principio de la separación de poderes es un principio meramente procedimental sobre el modo en que debe ejercerse el poder y, en cuanto tal, no puede impedir la formación de un gobierno arbitrario: siempre que haya concordia entre los diversos órganos del Estado, la voluntad de la mayoría resulta omnipotente. Por esto la doctrina constitucionalista se ha inspirado también y sobre todo en el

principio medieval del gobierno limitado, más bien que en el «moderno» del gobierno mixto, en la soberanía de las leyes (ahora de la constitución) en lugar de la separación de poderes. El gobierno limitado por el derecho, la antítesis entre el poder y la racionalidad de la ley, es, juntamente, el carácter más antiguo del constitucionalismo y el más actual para defendernos de la mera fuerza. Mientras que el principio de la separación de poderes, en definitiva, se resuelve íntegramente en la separación (bastante problemática) entre ejecutivo y legislativo, el gobierno limitado valoriza al máximo, como contra-altar del poder, la función judicial, intérprete exclusiva de los límites jurídicos de la constitución, cuyo guardián es.

El principio es medieval, basado en la distinción entre *gubernaculum* y *iurisdictio*, entre la esfera en que el rey puede actuar según su indiscutible voluntad, y aquella en la que está sometido al derecho, *sub lege*. Conviene ahora recordar que en la Edad Media la ley era, en primer lugar, la ley natural, que según John Fortescue, «es la madre de todas las leyes humanas», en segundo lugar las costumbres, que, como recuerda todo el pensamiento medieval, son los *mores a populo conservati* o son *approbatae consensu utentium*. En estas antiguas costumbres tenían sus raíces las leyes fundamentales, consideradas como la constitución del reino. La distinción entre *gubernaculum* y *iurisdictio* había sido conceptualizada por Henry de Bracton, pero en la Edad Media no había un órgano judicial que pudiera hacer efectivo —es decir justiciable— este principio. Había sólo la resistencia al rey que se considerara *supra legem*. Las cosas se complicaron con la afirmación del Estado moderno y con el nuevo principio de soberanía: el poder de hacer y derogar las leyes puso en crisis el antiguo equilibrio entre *gubernaculum* y *iurisdictio*.

El descubrimiento y la concreta realización de los medios para hacer eficaz el principio del gobierno limitado es propia del constitucionalismo moderno: hubo una lenta incubación en la Inglaterra de la primera parte del sigo XVII y su concreta puesta en práctica en América en la era de la Revolución. En Inglaterra el máximo exponente es un magistrado, sir Edward Coke: él fue un decidido adversario del nuevo concepto de soberanía, un defensor de la *common law*, en la cual veía «la perfección de la razón» o la «*summa*

*ratio*», la única barrera contra el despotismo; luchó contra el ejercicio arbitrario de la prerrogativa por parte del rey, como contra *acts* o leyes del parlamento contrarios a las leyes fundamentales, es decir a la *common law*. Es conocida su máxima en el *Bonham's case,* al cual se refirieron luego los americanos: «Y resulta de nuestros libros que en muchos casos la *common law* regula y controla los *acts* del Parlamento, y a veces los juzga nulos y carentes de eficacia, ya que cuando un *act* del Parlamento es contrario al derecho y a la razón común, o repugnante, o de imposible realización, la *common law* lo controlará y lo juzgará nulo o carente de eficacia.» Este principio no arraigará en Inglaterra: también John Locke, aunque no considera que «el poder supremo o legislativo de una sociedad política pueda hacer lo que quiera», y ve en el contrato (o en la constitución) lo que fundamenta la autoridad y limita así el gobierno, no consigue encontrar una tutela jurídica eficaz cuando el poder político viola el derecho; y todo queda —como en la Edad Media— en la apelación al cielo, al juicio de Dios, es decir a la revolución que, por más que sea un derecho del pueblo, no es ciertamente un remedio jurídico, por estar basado en la fuerza.

El *Bonham's case* se hizo famoso únicamente porque se recibió en América en vísperas de la Revolución, cuando se empezó a luchar contra la omnipotencia del Parlamento inglés. En 1761 James Otis (1725-1783) sostuvo, en una carta contra los *writs of assistence* que habían autorizado registros domiciliarios para hacer más eficaces las medidas aduaneras, esta tesis: «Una ley contraria a la constitución es nula; una ley contraria a la equidad natural es nula; si, en tal sentido, hubiera que hacer una ley del parlamento, ésta sería nula. El poder judicial debería hacer caer en desuso tales leyes. La función de la *common* law es controlar una ley del parlamento.» Este principio se convirtió en patrimonio común de la cultura jurídica prerrevolucionaria, y se expuso en innumerables *pamphlets*: citemos —por todos— la famosa *Circular letter of Massachusetts* de 1768, en la cual se afirma que «en todos los Estados libres la constitución es fija, y el órgano legislativo supremo, ya que de la constitución deriva el propio poder y la propia autoridad, no puede sobrepasar sus límites sin destruir sus propios fundamentos». La constitución de Estados Unidos

no prevé expresamente la *judicial review*, el control de constitucionalidad de las leyes, aunque el art. 3 sección II y el art. 6 sección II constituyen su necesario presupuesto. Sin embargo, en el *Federalist* (n. 78), el clásico que sirvió para aprobar la constitución, Alexander Hamilton afirmó con claridad el principio que constituye la base del constitucionalismo moderno: «Una constitución rígida exige de un modo muy particular que los tribunales de justicia sean independientes de manera absoluta. Por constitución rígida entiendo aquel tipo de constitución que prevé específicas limitaciones al poder legislativo [...]. Las limitaciones de este género no pueden obtenerse en la práctica sino haciendo uso de los tribunales de justicia, cuya función es la de declarar nulos los actos contrarios al evidente entendimiento de la constitución [...]. Los tribunales han sido designados para ser un órgano intermedio entre el pueblo y el cuerpo legislativo, a fin de mantener este último en los límites impuestos a su poder [...]; en otras palabras, a la ley ordinaria se deberá preferir la constitución, a la voluntad de los delegados del pueblo la del propio pueblo.»

Fue la jurisprudencia de la Corte Suprema la que dio cuerpo y realidad al principio del control de las leyes a través del juicio. El mérito debe atribuirse a su presidente, John Marshall (1755-1835), que durante 34 años, desde 1801 a 1835, dirigió sus trabajos con mano firme. En la causa Marbury *vs* Madison de 1803 Marshall afirmó el deber de la Corte Suprema de controlar las leyes del Congreso: en los Estados Unidos «los poderes del legislativo están definidos y limitados; y, para que estos límites no puedan ser mal interpretados u olvidados, está escrita la constitución [...]. Es expresa función y deber del poder judicial decir cuál es la ley. Quienes aplican la regla a los casos particulares deben necesariamente exponer e interpretar esta regla. Si dos leyes son opuestas entre sí, el tribunal debe determinar el campo de aplicación de cada una. Así, si una ley es contraria a la constitución [...], el tribunal debe determinar cuál de estas reglas en conflicto es aplicable al caso. Esta es la verdadera esencia de la función judicial [...]. Si el poder legislativo cambiara una norma constitucional, ¿debe ceder el principio constitucional al acto legislativo? Así la particular fraseología de la constitución de los Estados Unidos confirma y refuerza el principio, que se supone

es esencial a todas las constituciones escritas, de que una ley contraria a la constitución es nula, y que los tribunales, como las demás ramas del gobierno, están vinculados por este instrumento.»

Hamilton y Marshall, con una lógica transparente, trazan los principios en que se basa el control de constitucionalidad de las leyes, una institución capaz de realizar en el plano jurídico una exigencia que los griegos fueron los primeros en formular, la de un gobierno de leyes y no de hombres, o del *nomos basileus.* En el gobierno limitado por el derecho, más que en el gobierno dividido, se vio la verdadera garantía contra un gobierno autoritario o arbitrario; y todo reforzamiento del poder ejecutivo no causaba miedo si, al mismo tiempo, se reforzaban los derechos de los ciudadanos en pro de los cuales se había creado la *judicial review*.

Aquí se sueldan todos los caracteres del moderno constitucionalismo: una constitución escrita y rígida, aprobada por el pueblo a través de una asamblea constituyente y a menudo ratificada por un referéndum, en función de los derechos del ciudadano. Se realiza un nuevo equilibrio —menos incierto y problemático— entre *iurisdictio* y *gubernaculum*, porque recibe del poder judicial su eficacia en el plano jurídico.

## 8. EL ECLIPSE DEL CONSTITUCIONALISMO

El constitucionalismo americano, en la complejidad de sus elementos, no fue acogido en la Europa del siglo XIX. Las razones son múltiples y diversas. En primer lugar, podemos destacar dos hechos: los Estados Unidos estaban lejos y el centro político y cultural era todavía Europa, por lo que se nos unía y dividía pensando en Inglaterra y en Francia. En segundo lugar, los países europeos estaban todos ellos en una fase de transición desde un régimen aristocrático-censitario a otro democrático, desde un régimen monárquico a otro republicano, mientras que los americanos pensaron su constitución para una república democrática.

Existen también razones más estrictamente filosóficas: para los europeos el concepto básico era el de soberanía, de la soberanía del

pueblo o de la soberanía del Estado, por lo que se atribuía una natural preeminencia al poder legislativo. Un tribunal constitucional, en caso de que funcionara, habría sólo realizado un «gobierno de jueces», como afirmó en 1921 Eduard Lambert; tesis que luego repetirá Carl Schmitt en 1928 en su *Verfassungslehre*, cuando dijo que «la creación de semejante guardián de la constitución estaría en directo contraste con las máximas políticas que se deben sacar del principio democrático», sería «una rebelión contra el parlamento». Además, existen razones de carácter cultural. En el siglo XIX, con el historicismo, desaparecen aquel iusnaturalismo y aquel contractualismo que habían sido el *humus* en que hundía sus raíces el constitucionalismo moderno. Particularmente feroces contra la teoría de los derechos del hombre fueron el utilitarismo y el positivismo jurídico. Ambas teorías nacieron en Inglaterra, aunque en este país no tuvieron gran incidencia práctica por la resistencia de la tradición, de la costumbre, de la *common law*, y ejercieron, en cambio, una fuerte influencia en el continente, determinando un clima desfavorable a los derechos naturales y favorable, en cambio, a la omnipotencia del Estado o del pueblo soberano.

Jeremy Bentham sostiene que los derechos naturales son puras abstracciones metafísicas o —para emplear sus palabras— una «pomposa estupidez», porque los únicos derechos vigentes serían los establecidos por las leyes del Estado. Una crítica parecida se dirige contra la idea de justicia, que sería un simple enmascaramiento ideológico del auténtico principio que impulsa a los hombres a actuar y domina sus relaciones: el principio de utilidad. Por tanto, la verdadera regla de la legislación debe ser el principio de la mayor felicidad para el mayor número de personas. Principio peligrosísimo, precisamente porque en nombre de esta felicidad de la mayoría puede ser sometida la minoría y pueden pisotearse los derechos del individuo (10 esclavos pueden hacer felices a 90 personas).

Más coherente y radical es su discípulo John Austin, el cual enlaza con la doctrina del siglo XVIII de la omnipotencia del parlamento, según la cual el parlamento puede hacerlo todo excepto transformar al hombre en mujer. Para Austin sólo existe el derecho, el establecido por el Estado, es decir la ley. Es sólo el «mandato» de un ente

soberano a través de la ley el que crea el mundo del derecho, un derecho que la ciencia jurídica debe limitarse a describir tal como es efectivamente, bueno o malo, justo o injusto. Sólo el derecho positivo puesto por el Estado es el verdadero derecho, que se debe aceptar como legal y legítimo, y al cual se le debe una obediencia ciega, porque —como se afirmó luego en Alemania— la ley es la ley. La teoría del positivismo jurídico de Austin ejercerá una enorme influencia sobre la ciencia jurídica continental.

Así, estatutos y constituciones representan una escasa defensa jurídica contra el peligro de un Estado autoritario o totalitario. El Estado de derecho garantizaba al ciudadano contra los abusos de poder por parte del ejecutivo, es decir en el plano de la administración, pero no le garantizaba ciertamente contra el poder legislativo. Así, la ciega aceptación de las leyes hechas por la rama más democrática del Estado, es decir por el poder legislativo, condujo a un legalismo positivista que abrió el camino a la dictadura y causó el final de la propia legislatura representativa. La vía hacia el totalitarismo pasó a través del parlamento y no contra él. Mussolini, nombrado primer ministro, obtuvo la confianza del Parlamento en 1922, pero en 1925 promovió aquella legislación fascista que subvirtió el sistema constitucional previsto por el Estatuto. En Alemania el periodo fue más breve, cerrado entre enero de 1933, cuando Hitler fue encargado por el presidente Hindenburg de formar un gobierno en el marco de la constitución y basado en una mayoría en el Reichstag, y en marzo de 1933, cuando el Reichstag le concedió plenos poderes, incluso en contra de la constitución. Finalmente, en Francia Pétain sucedió legalmente el 16 de junio de 1940 al primer ministro Reynaud y legalmente obtuvo el 10 de julio de la Asamblea, con 569 votos frente a 80, plenos poderes, incluido el propio poder constituyente. La moral es siempre la misma: los poderes concedidos por el parlamento sirvieron luego para destruirlo, porque no había una ley más alta, una constitución, rígida precisamente, cuya violación habría simbolizado la plena ruptura del orden constitucional.

## 9. REDESCUBRIR EL CONSTITUCIONALISMO

El final de la segunda guerra mundial marcó la hegemonía política y cultural de Estados Unidos y el ocaso de la centralidad europea. Expresión de ello es la Declaración universal de los derechos del hombre, promulgada por la ONU el 10 de diciembre de 1848, que tenía su lejana inspiración en las Cartas análogas de 1776 y 1789. En muchos aspectos jurídicos esto era un documento revolucionario, pues se dirigía a garantizar los derechos de los individuos incluso contra sus Estados, también miembros de la ONU. La dificultad surgió al hacer estos derechos justiciables, es decir al darles una auténtica tutela jurídica, por la resistencia que opusieron muchas naciones celosas de su propia autonomía, sobre todo por aquellas que tenían regímenes no democráticos. Pero es un proceso aún en curso que tuvo una primera etapa fundamental en el Acta final de la Conferencia de Helsinki del 1.º de agosto de 1975.

La influencia del constitucionalismo americano fue, en cambio, muy fuerte en las naciones surgidas de regímenes autoritarios y totalitarios. Por constitucionalismo —como hemos visto— se entiende la existencia de una constitución escrita y rígida, que contiene una declaración de los derechos del hombre y sobre todo un tribunal constitucional capaz de hacer efectivos estos derechos. Por esta senda se encaminaron Austria, Italia (1948, pero la Corte suprema entró en funcionamiento sólo en 1955), la República Federal de Alemania (1949) y también Japón (1947). Luego este principio se extendió a Grecia (1975), a Portugal (1976), a España (1978), y ahora está difundido por los cinco continentes. Se ha impuesto también en algunos países de la Europa oriental, como Polonia y Hungría. Una posición aparte ocupa Francia precisamente por el enorme peso de su tradición democrática, por lo que hay un control de la constitucionalidad de las leyes muy débil y muy política: en la constitución de 1958 hay un *Conseil constitutionnel*, pero el derecho de actuar corresponde sólo al presidente de la República, al primer ministro, a los presidentes de las dos Cámaras, y en vía preventiva, es decir antes de la promulgación de la ley. Con la enmienda constitucional de 1974 el procedimiento puede iniciarse también

por sesenta miembros de una u otra Cámara, pero el derecho de iniciativa queda siempre en manos del poder político, no del poder judicial. En el fondo, se retoma en parte una idea de Sieyès, ligada a la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, idea que aparece en la constitución de 1795 (a. III) con la *Jurie constitutionnaire* y en la de 1799 (a. VIII) con el *Sénat conservateur.*

Pero se ha ido más allá: si los tribunales constitucionales actúan en el interior y en el ámbito de los diferentes Estados, en Europa actúa también una jurisdicción supranacional de las libertades fundamentales, con el Tribunal supremo de los derechos del hombre, con sede en Estrasburgo, y con el Tribual de justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo. El primero, promovido por los Estados miembros del Consejo de Europa, da eficacia a la convención europea para la protección de los derechos del hombre del 4 de noviembre de 1950; el segundo, promovido por las tres Comunidades Europeas, está realizando un *ius commune*, el derecho comunitario, superior al derecho nacional, controlando y, si fuere el caso, derogando las leyes nacionales. Esta justicia trasnacional o supranacional es una nueva y clara expresión de la crisis de la soberanía, es decir del monopolio estatal de la producción del derecho y de la jurisdicción.

Los problemas, sin embargo, no han desaparecido en la difícil búsqueda de un equilibrio entre el antiguo *gubernaculum* y la antigua *iurisdictio*, ahora expresión de una ley racional más alta y duradera. Por un lado tenemos las cada vez más rápidas y radicales transformaciones sociales y económicas, desconocidas en el pasado, que crean bolsas de pobreza, marginación de grupos, alienación de los individuos respecto a la sociedad industrial y —no por último— el plagio sistemático debido a los *mass media*, por el que habría que poner junto al derecho al *habeas corpus* el de *habeas mentem*. Por otro lado, las constituciones del siglo XVIII eran cortas, las actuales largas, las primeras eran asépticas, las actuales programáticas, las antiguas eran frías, las modernas ideológicas. Esto es fruto de una natural evolución del Estado desde mero Estado jurídico a Estado social. Se puede ver perfectamente este fenómeno en la ampliación del catálogo de derechos del individuo, que en el pasado indicaba

sólo los derechos civiles y políticos y por tanto suponía una abstención por parte del Estado; ahora, en cambio, se le pide al Estado que intervenga activamente, para garantizar los derechos sociales de libertad, para hacer efectiva la igualdad. Así, el Estado asume nuevas funciones, que no siempre puede cumplir, para realizar el derecho al trabajo, a la seguridad social y al derecho a la salud, al acceso a la educación, a la cultura y a la asistencia jurídica en los procesos. En las constituciones europeas de esta posguerra, en la línea de la de Weimar, se introducen expresamente todos estos derechos, llamados de «segunda generación», tomados en atenta consideración por la justicia constitucional en nombre del principio de igualdad. Esta es una verdadera novedad del constitucionalismo de esta posguerra.

Pero no hay que olvidar que el mundo contemporáneo está dominado por siempre nuevas afirmaciones de derechos, los llamados de «tercera generación», que a menudo son meras reivindicaciones, porque el choque político se hace ahora en nombre de los derechos humanos para fundamentar mejor aspiraciones y deseos. Los derechos de tercera generación constituyen una categoría muy heterogénea y contradictoria: algunos pueden ser tutelados en el ámbito de las constituciones vigentes, porque el derecho a la salud puede tutelar el medio ambiente y al consumidor, mientras que el derecho a la *privacy* y el derecho a la defensa del patrimonio genético de todo individuo pueden ser tutelados en una interpretación liberal de las normas de la constitución. Pero algunos derechos son genéricos y abstractos, como los derechos de solidaridad o al desarrollo y a la paz internacional, y expresan simples exigencias, mientras que otros niegan radicalmente el supuesto individualista en que se basan los derechos, porque se atribuyen al pueblo, a la nación, a la etnia (sobre todo en las emigradas a Occidente, que quieren mantener intactas sus tradiciones religiosas y jurídicas). En fin, precisamente en el terreno de los derechos humanos, puede darse un choque neto y radical debido a concepciones éticas opuestas: el derecho a la vida puede servir para prohibir el aborto y la eutanasia, como para permitirlos en una concepción secularizada, que aspire sólo a la calidad (eudemonista) de la vida.

Volvamos al problema central, el de la actualización judicial de los derechos sociales, que comporta graves dificultades, que no existen en la actuación de los tradicionales derechos civiles y políticos de la primera generación. El problema ya lo había visto Carles H. McIlwain, el pensador del que partimos, en 1937, cuando era máxima la tensión entre el presidente Franklin D. Roosevelt y la Corte Suprema: él temía que fallara «la antigua alianza entre el reformador social y el liberalconstitucionalista». Se le presentaba una nueva realidad: «en el pasado reformar los abusos solía significar defender los derechos individuales contra un poder despótico. Por extraño que parezca, reformar los abusos ha adquirido hoy claramente, para la mayoría de los reformadores, el significado de los poderes del gobierno.» Esta nueva realidad es el problema con que hoy se enfrenta la justicia constitucional.

Representantes de la cultura jurídica y política de izquierda han comenzado —en Italia— a sostener el carácter no rígido de nuestra constitución, que —como el Estatuto— podría interpretarse evolutivamente por parte de los partidos políticos en sentido más progresista: pero se olvida que la constitución escrita y rígida obedece al deseo precisamente de limitar y mantener a raya no al pueblo sino a la clase política, a las elites que actúan en su nombre, dispuestas, en un intercambio político, a conceder cualquier favor con tal de obtener el voto. Análogamente se ha sostenido el carácter no democrático de los órganos de justicia constitucional respecto a la Asamblea representativa, pero la Corte suprema interpreta sólo un documento aprobado por una asamblea más alta que la representativa, la Asamblea constituyente. En el variar de la legislación la constitución representa un necesario punto firme de referencia, un anclaje en la estabilidad.

Por la parte opuesta se ha señalado la posible contradicción presente en el Estado social de derecho, debida a la difícil coexistencia de los dos términos que lo definen: el Estado de derecho pone límites y procedimientos precisos en defensa de la libertad de los individuos, mientras que el Estado social implica prestaciones del Estado en favor de fuerzas sociales abstractas, por lo que esos límites y esos procedimientos pueden constituir un impedimento.

La «socialidad» puede también ser negativa para la «individualidad». Ernst Forsthoff, un jurista que ha estudiado particularmente el *Rechtsstaat im Wandel* (1964), ha mostrado lúcidamente cómo el concepto de Estado social, como fin político, es «una fórmula en blanco carente de contenido», que permite tanto al legislador como al juez la más amplia discrecionalidad, sin respeto a los antiguos derechos individuales. En efecto, convirtiendo al Estado social en criterio de interpretación de toda la constitución y, en particular, de los derechos fundamentales del individuo, se acaba interpretando esos derechos, puestos como límite al poder, en virtud de la razón de Estado del poder mismo, que decide soberanamente. De los Estados Unidos nos llega una fuerte reivindicación de los derechos y hoy todo el debate se centra en este tema. Precursor de este giro es Ronald Dworkin con su *Taking rights seriously* (1977): contra la *policy*, que sostiene la decisión de la mayoría o un procedimiento administrativo o una decisión judicial en vistas al bien común de la comunidad, es decir que razona y decide en los términos de la nueva razón de Estado, la del *Welfare State*, él reafirma los «principios» no contingentes, que se refieren a los derechos de los ciudadanos, que para el legislador, el administrador y el juez deben ser superiores a los objetivos del Welfare State, porque no son fruto de una decisión puramente política, sino en sí racionales. «Si el Estado no toma en serio los derechos —concluye Dworkin— entonces tampoco puede tomar en serio el derecho.»

Una antítesis entre *gubernaculum* y *iurisdictio* que parece insanable. Pero acaso en las sabias palabras de John Marshall, el padre de la *judicial review*, se puede encontrar una vía de solución: «Una constitución se proyecta para los siglos futuros y está destinada a acercarse a la inmortalidad, en la medida en que puedan hacerlo las instituciones humanas»; «está destinada a durar diversas generaciones» y, precisamente por esto, «debe adaptarse a las vicisitudes humanas». En esta línea interpretativa, en 1905 un juez de la Corte Suprema, Oliver Wendell Holmes (1841-1935), en desacuerdo con la opinión demasiado legalista de la mayoría de la Corte, afirmó: «Una ley es siempre constitucional a no ser que no pueda decirse que un hombre equitativo y razonable admitiría necesariamente que la ley

propuesta viola principios fundamentales, como los entienden las tradiciones de nuestro pueblo y de nuestra ley.»

Con la tesis de Marshall y de Holmes se conecta la doctrina posterior con Louis D. Brandeis (1856-1941) y Felix Frankfurter (1882-1965). El verdadero problema consiste en el modo en que éstos entendían la función de la Corte, es decir en el modo de adaptar los principios a los tiempos. La función de la Corte sigue siendo eminentemente jurisdiccional, dado que es la jurisdicción constitucional de la libertad: no es un órgano político, no «crea» el derecho, no es un poder discrecional, no impone decisiones arbitrarias, porque parte siempre de un dato normativo. Pero no debe interpretarlo de un modo legalista y formalista para luego aplicarlo mecánicamente. La Corte debe interpretar la norma constitucional teniendo presente la cualidad de los tiempos, conciliar el principio de legalidad con el de equidad y argumentar racionalmente la propia sentencia. Precisamente como el juez de *common law*, que busca el precedente más adecuado al caso. En una palabra, su proceder es (o debería ser) completamente semejante a un *law finding* y no a un *law making*. El constitucionalismo está hoy confiado sobre todo a la jurisprudencia de los Tribunales constitucionales, que cabalmente realizan la justicia constitucional.

*Capítulo quinto*

# Opinión pública

## 1. DEFINICIÓN

Aún no tenemos una definición generalmente aceptada de opinión pública, ya que este concepto lo emplean diversas disciplinas, como la historia institucional, la historia del pensamiento político, la teoría política, las ciencias sociales (sociología, estadística, psicología). Además, no hay que olvidar que, en el lenguaje filosófico, la «opinión» tiene un significado muy preciso, como la tiene en el jurídico la «opinión común».

Conviene partir de las definiciones de estas dos disciplinas, sobre las cuales existe un consenso pleno, para ver luego cómo la opinión pública se distingue de la simple opinión y de la opinión común. Toda la historia de la filosofía está dominada por la contraposición entre opinión y ciencia (o razón o saber); la primera es una simple creencia o una convicción subjetiva, que no tiene ninguna prueba de la propia validez, y por tanto no es vinculante, pues puede estar viciada por las pasiones. Para algunos filósofos existe una contraposición neta entre opinión y verdad; para otros es sólo un momento o un grado para alcanzar la verdad. Aristóteles (*Metafísica*, VII, 15, 1029b) contrapone la opinión (*doxa*) a la ciencia (*episteme*), añadiendo una característica que podrá resultarnos útil: la opinión, al tener como objeto lo no necesario, es formalmente insegura, hasta el punto de que no se excluye la posibilidad de tener en tiempos o sujetos distintos opiniones diferentes. Immanuel Kant (*Crítica de la razón pura*, *Doctrina trascendental del método*, II, 3), uno de los mayores teóricos de la opinión pública, afirma que el filósofo que

apela al sentido común no hace otra cosa que recurrir a la muchedumbre, porque la fiabilidad del sentido común se basa tan sólo en la opinión pública, y así contrapone la opinión al verdadero saber (*Wissen*). La opinión, pues, es siempre netamente devaluada, si bien se reconoce que hay campos en los que está permitido opinar, y otros, como la matemática, en los que esto no se permite. Un valor opuesto tiene, en el campo jurídico, la opinión común, porque es la *communis opinio doctorum*, es decir de los expertos, cuya concordancia en el juicio tiene relevancia y autoridad, y por tanto es vinculante.

En el concepto de opinión pública no destacamos ni el carácter radicalmente negativo que tiene el concepto de opinión en la filosofía, ni el significado seguramente positivo que tiene el concepto de opinión común en el campo del derecho. Lo que la caracteriza es el adjetivo «público», que debe tomarse en un doble sentido: es pública en su formación, en el sentido de que es una opinión no individual, sino que nace a través de un proceso de comunicación intersubjetiva, es decir un debate que lleva a un convencimiento común; y es pública porque tiene como objeto lo público y no lo privado, es decir la vida política en sus múltiples aspectos. Refiriéndose a acciones y no a hechos naturales, la opinión pública expresa tendencialmente más juicios de valor, que pueden ser morales o políticos, y menos juicios de hecho o juicios técnicos, sobre la adecuación de los medios a los fines. En cuanto juicios de valor, estos pueden estar influidos no sólo por los ideales morales y políticos, sino también por las emociones y las pasiones. Por esto la opinión pública, aunque es un juicio común formado en un proceso discursivo, conserva siempre su carácter de opinable: esto significa que siempre es posible disentir de la opinión pública, que esta puede cambiar, que puede haber opiniones públicas distintas, en ámbitos diferentes o en contraste en el mismo ámbito. Al ser expresión de la subjetividad, si bien de una subjetividad que se forma en común, la opinión pública no coincide nunca con la verdad; y no tiene necesariamente aquella relevancia y aquella autoridad que tiene la opinión común de los expertos, ya que, potencialmente, todos los informados participan en su formación. Finalmente, la opinión pública, precisamente en cuanto opinión, no es acción o voluntad política,

aunque va dirigida a influir en el comportamiento del gobierno, de los partidos políticos, de los grupos sociales, de los individuos que tienen responsabilidades públicas o poderes sociales.

Con frecuencia la opinión pública moderna se ha confundido con términos y conceptos que se distinguen de ella, aunque puede haber algunos puntos afines, por haber desempeñado una función análoga, pero no semejante. Para caracterizar mejor la opinión pública debemos distinguirla del «discurso» en que se basa la vida pública en la *polis* griega, del *consensus* medieval, del *nomos* o *fama popularis* o reputación, de los *mores* o *costumes* o costumbres, del *ésprit général* o *Volksgeist* o *Zeitgeist*, de la *volonté générale* o voluntad general, y finalmente de la moda o de los comportamientos colectivos. Para apreciar estas diferencias es preciso examinar la estructura institucional (pública y social), que permite la formación de la opinión pública, y la formulación de este concepto y de su función, que tendrá sólo en vísperas de la Revolución francesa su actual expresión lingüística, mientras que antes se empleaban otras expresiones, como opinión general, espíritu público, público ilustrado, publicidad. La opinión pública será también consagrada en el art. 11 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

## 2. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA OPINIÓN PÚBLICA

El espacio para la afirmación de la opinión pública se forma como consecuencia del nacimiento en Europa del Estado absoluto, que, con la reivindicación del uso legítimo de la fuerza, con el monopolio de la política y la consiguiente destrucción de la sociedad comunitaria, acaba contraponiendo rigurosamente público y privado, política y moral en dos esferas muy distintas. Pero, como la economía se desplaza de la casa o de la familia al mercado, así también la moral deja de tener como ámbito exclusivo propio sólo la vida privada: tanto en el mercado como en la opinión pública los hombres empiezan a tener contactos, en el primero de un modo competitivo, en el segundo de un modo asociativo, en una nueva esfera, que no

es ni meramente privada ni meramente pública, sino social, la sociedad civil precisamente, la cual tiende a garantizar para sí una autonomía respecto al gobierno.

Condición filosófica para la posibilidad de formación de una opinión pública es la Reforma protestante, precisamente porque esta admite la interpretación individual de la Biblia, quitando así a la autoridad el monopolio de decidir cuál es la verdad; las sectas puritanas llevan a sus últimas consecuencias este principio: estas se forman, mediante un *covenant*, como asociaciones de creyentes libres, sin ningún momento institucional portador de la verdad. Con la secularización, el encuentro entre los hombres se facilita mediante la formación, en las ciudades, de salones, cafés, clubes, círculos, que no cumplen una función meramente privada o recreativa, o de academias que no desarrollan sólo una actividad estrictamente cultural; en los Estados absolutos las masonerías con sus logias cumplen de un modo oculto la misma función. La circulación de las ideas se facilita, mejor dicho se potencia extraordinariamente, por la invención de la imprenta: al instrumento epistolar, que sin embargo no pierde su propia eficacia y poder, se añaden ahora libros y revistas, periódicos y gacetas, que se discuten ampliamente en aquellos espacios de encuentro. La aparición de la prensa, en los países libres, permite la embrionaria formación de partidos políticos; y, así, la opinión pública empieza a influir sobre el proceso electoral. La difusión de las ideas y el aumento de la cultura favorecen la formación de un público culto e informado, que empieza a formular juicios sobre la política, que se había concentrado en los órganos de gobierno: pero son juicios esencialmente morales, pronunciados en nombre de la razón sobre las perversiones del poder, como para controlar en nombre de la *ratio* la razón de Estado. Al principio, la opinión pública no quiere ser política, pero de hecho no tarda en serlo. En síntesis: la opinión pública es un poderoso instrumento de modernización política contra el viejo orden y de secularización de la cultura; y así se forma la base para una nueva legitimación del poder, además de la sacra y tradicional.

Para afirmarse, la opinión pública precisaba de dos condiciones a nivel institucional: en primer lugar, que fuera abolida la censura

y se instaurara una verdadera libertad de prensa, también para juzgar los actos del gobierno; en segundo lugar, que desapareciera el principio de los *arcana imperii*, que garantizaba el secreto de los actos del Estado. Así, por un lado, la *Aeropagitica* de John Milton inició una larga batalla para la libertad de prensa; desde arriba se empezó a reivindicar la publicidad de los debates parlamentarios, de las acciones del gobierno, de los procedimientos judiciales y sobre todo de las de la administración. Sólo estas dos condiciones podían permitir la formación de una opinión pública realmente informada, que aspiraba no ya a conquistar el poder político, sino a controlarlo y dirigirlo, a mantenerlo en el ámbito de la ley, impidiendo toda forma de arbitrariedad, y a transmitirle un consenso o una disconformidad de la sociedad, que no pasaba por el tradicional procedimiento de las elecciones. Esta aprobación o desaprobación razonada no se forma, en efecto, en una institución política, es decir en el Parlamento, sino en una arena que es pre-política, como la sociedad civil, a la cual todos los informados tienen acceso, no a través de los partidos, sino a través de una prensa libre y un debate libre en la sociedad.

Por lo que hemos venido diciendo, podemos distinguir mejor la opinión pública de conceptos que se han considerado semejantes a la misma. La *polis* griega es ciertamente un cuerpo político todo él basado idealmente en la palabra, en un discurso persuasivo y no en la violencia: discurso y acción política son la misma cosa, porque la acción política se realiza en el discurso. La *polis* es el modo de vida en el que sólo el discurso tiene sentido y el único que permite a los hombres comunicarse a través del *logos* y buscar así lo justo y lo injusto, el bien y el mal para vivir bien. Pero la *polis* es una comunidad política y el hombre, como animal político, realiza el vivir bien sólo en la arena política: lo privado respecto a lo público está netamente devaluado y a ello netamente contrapuesto, sin mediación alguna de una articulación social. La opinión pública, en cambio, se forma no en la arena política, sino en la sociedad; y su juicio para vivir bien es un juicio sobre la política, no una acción política, que se expresa a través del discurso.

En la antigüedad el concepto de reputación tiene una gran importancia, pero es siempre la reputación de una determinada persona

por sus dotes de carácter, de probidad y de capacidad, la que se impone. La opinión pública, en cambio, tiene como objeto propio algo más amplio, e implica también una orientación política, la solución deseada o temida de determinados problemas, implica un discurso crítico y tiene como función no tanto exaltar al hombre digno de fama, como tener bajo control a quien puede abusar del poder. A lo sumo, la *fama popularis* constituye hoy la base del éxito del *leader* carismático, que no siempre encuentra en la base de su consenso una opinión pública crítica, formada a través de un proceso dialógico, sino más bien el entusiasmo de las masas.

Por motivos análogos, las costumbres y el espíritu general se diferencian de la opinión pública, pues son algo dado, prefijado, estático, que no se forma a través de un debate público. Mejor dicho, este debate racional sólo puede servir para corromper esas costumbres, que heredamos de las generaciones pasadas y debemos tan sólo conservar, sin someterlas al análisis de una razón crítica. De hecho, las costumbres deben vivirse espontánea y fielmente; mejor dicho, deben ser tuteladas jurídicamente a través de la censura, como cabalmente quiere Jean-Jacques Rousseau. El espíritu general o del tiempo o del pueblo es un concepto historiográfico (o sociológico) o político: en el primer caso es un mero criterio interpretativo de una determinada realidad histórica, en el segundo caso sirve para imponer desde arriba, mediante la propaganda, una determinada política.

Igualmente la opinión pública, precisamente porque nace de un proceso dialógico y discursivo, se diferencia de los comportamientos colectivos de las muchedumbres y de las masas, ya sean estas de agregación (pánico, rendición, moda, *boom*) o de grupo con su espíritu (el colectivo, o las iglesias y los partidos en formación): este obrar social colectivo sin modelos institucionales, en efecto, tiene como fuerza de agregación o la imitación o la identificación con el líder carismático, y surge de una reacción emocional a un estado de frustración, de inquietud, de inseguridad, que encuentra una solución no en la cultura, sino en la excitación colectiva y en el contagio social. Nos encontramos en el campo de la psicología de masas.

## 3. LA REFLEXIÓN SOBRE LA OPINIÓN PÚBLICA

El mayor teórico del absolutismo, Thomas Hobbes, fue el primero que detectó el peligro que, para el orden y la solidez del Estado, representa dejar a los individuos libres de opinar sobre cuestiones políticas y religiosas; en el *Behemoth, o sea el Parlamento Largo*, muestra cómo la opinión pública, si se la deja libre a sí misma, sólo produce sediciones y guerras civiles. El monopolio de decidir sobre lo verdadero y sobre lo justo corresponde, pues, a quien tiene el poder soberano.

La primera reivindicación clara de la autonomía y de la función de la opinión la encontramos en el liberal John Locke: en el *Ensayo sobre el entendimiento humano* habla de una «ley de la opinión o reputación», que es una verdadera «ley filosófica»: se trata de una norma referida a las acciones, para juzgar si son virtuosas o viciosas. Los hombres, al formar la sociedad política, renunciaron, a favor del poder político, a usar la fuerza contra un conciudadano, pero conservan intacto el poder de juzgar la virtud y el vicio, el bien y el mal de sus acciones. La ley de la opinión se coloca junto a la ley divina y a la ley civil; y tiene su sanción en la reprobación y en el elogio por parte de la sociedad de esta o aquella acción. Al ser un juicio formulado por los ciudadanos, por consenso tácito y secreto, toda sociedad, según sus propias costumbres, establecerá sus propias leyes de la opinión, que serán distintas según los diversos países. Aunque esta ley se nos presenta aún ligada a la reputación (fama), aunque no se subraya el momento público, es decir el de la discusión pública, expresa sin embargo «un consenso de privados que no tienen bastante autoridad para hacer una ley», pero siempre pueden conminar una sanción a través de una censura privada (*Ensayo sobre el entendimiento humano*, II, 28, 7-15). En la construcción del Estado liberal, diseñado por Locke, hay que subrayar la radical distinción entre la ley moral, expresada por la opinión pública, y la ley civil, expresada por la asamblea representativa, que es una auténtica distinción entre el poder político y el poder filosófico. La contraposición entre moral y política es neta, si bien la moral no se yergue en tribunal de la política, ya

que Locke nos habla no de un Estado absoluto, sino de un Estado liberal representativo.

En la liberal Inglaterra del siglo XVIII se sigue profundizando en el concepto de opinión pública, sobre todo con David Hume y Edmund Burke. El primero exalta aquel «espíritu público», que puede formarse en su país, propio de la extrema libertad que se concede a la prensa para criticar las acciones del rey y de sus ministros, aunque esto comporta peligros, como fomentar las calumnias o alimentar las luchas entre facciones (*Ensayos morales, políticos y literarios*, I, 2 y 3). Para Hume todo gobierno se basa siempre en la opinión, aunque esta puede cambiar en su fundamento: en efecto, puede basarse o en el «interés público», o en el «derecho», que puede ser o «derecho al poder» (la legitimidad del gobierno existente por su antigüedad), o «derecho a la propiedad» (para algunos, la propiedad es el fundamento del poder (*ivi*, 1, 4).

Con más fuerza, el político Edmund Burke, en diversas cartas a sus electores, subraya que son la «opinión general» y el «espíritu público» los que dan legitimidad al poder del Parlamento —y concretamente a la Cámara baja— a través de los partidos políticos, pero señala también que esta opinión pública no coincide nunca necesariamente con el poder. Sin embargo, «esta opinión general es el vehículo y el órgano de la omnipotencia legislativa. Además, Burke muestra los elementos estructurales de la opinión pública, cuando afirma: «En un país libre todo hombre piensa que tiene interés por todas las cuestiones públicas, y que tiene derecho a formarse y a manifestar una opinión sobre ellas. Él las filtra, las examina y discute. Es curioso, sediento, atento y celoso [...]. Mientras que en otros países nadie, excepto aquellos que son explícitamente llamados a un determinado cargo, se ocupa de los asuntos públicos; y, no atreviéndose a confrontar sus opiniones, una capacidad de este género es extremadamente rara en todos los sectores de la vida. En las tiendas y en las fábricas de los países libres se puede encontrar una sabiduría y una sagacidad pública más real que en los gabinetes de los príncipes de los países en los que nadie osa tener una opinión, mientras no forma parte del propio gabinete. Vuestra importancia, pues, depende en su conjunto del uso discreto y constante de vuestra

razón.». En los Estados absolutos reinaba, en cambio, un principio, claramente afirmado por Federico II en 1784: «Un privado no está autorizado a expresar juicios públicos, o directamente de reprobación, sobre las acciones, el comportamiento, las leyes, las disposiciones y las ordenanzas de los Soberanos y de los Tribunales, de los servidores del Estado, de los colegios y de los tribunales judiciales... Por lo demás, un privado no está en absoluto en condiciones de juzgar al respecto, puesto que le falta el conocimiento pleno de las circunstancias y de los motivos.» Precisamente por esta distinta estructura de la organización del poder y en consecuencia de esa ambigua relación entre *philosophes* y gobernantes, conocida como despotismo ilustrado, se forja, sobre todo en Francia, un concepto distinto de opinión pública, algunos de cuyos elementos estructurales indicaremos a continuación.

Pierre Bayle, que está en las raíces del Iluminismo francés, contraponía siempre la *raison* a la opinión, expresión ésta de la incertidumbre, en cuanto basada en el vacío. Preparaba la lucha contra la escolástica y la autoridad, el prejuicio y la tradición; la *raison* debe liberar al hombre de la superstición. Pero el portador de la *raison* no es el público que razona y disputa en la sociedad, son los sabios de la *res publica litteraria* y no los ciudadanos de la nación. Así, Jean-Baptiste d'Alembert en 1753, en el *Ensayo sobre las relaciones entre intelectuales y poderosos*, opone a los políticos —o a quienes tienen el poder— aquellos que hoy definiríamos los «intelectuales», porque tan sólo estos últimos constituyen el «público que juzga, es decir que piensa»: un público que manifiesta posiciones críticas, y no simples opiniones y, mucho peor, pasiones y prevenciones, adulaciones o cortesanías. El *philosophe*, a pesar de que vive en los salones y en las antecámaras de los poderosos, es resueltamente distinto del cortesano o del charlatán, pero también del pueblo: sólo la *société des gens de lettres* expresa *el public éclairé*.

También Denis Diderot devalúa una opinión pública que se forma por rumores que corren «de boca en boca»; así, propone en el *Discurso de un filósofo a un rey* como consejeros del Príncipe no a los curas, sino sólo «a los amigos de la razón y a los promotores de la ciencia». La lucha contra el poder político se centra así en la

reivindicación de la libertad de prensa: «sería una paradoja bastante extraña, en una época en que la experiencia y el buen sentido coinciden en demostrar que cualquier obstáculo es perjudicial para el comercio, afirmar que sólo los privilegios pueden sostener la industria editorial», escribe Diderot en el ensayo *Sobre la libertad de prensa*. También los fisiócratas mantienen esta posición, si bien subrayan la necesidad de la discusión pública sobre los problemas públicos: su opinión pública sigue siendo la de un *public éclairé*. En vísperas ya de la Revolución, Louis Sebastian Mercier, en el ensayo *Nociones claras sobre los gobiernos,* distingue gobernantes e intelectuales: sólo estos últimos forman la opinión pública; a ellos les corresponde, por un lado, iluminar al gobierno sobre sus deberes y, por otro, difundir las luces sobre todas las clases del pueblo para educarlo.

Se forma así, dentro del Estado absoluto donde hay una Asamblea que expresa la opinión pública, una clase, la de los *philosophes* o —modernamente— de los intelectuales, que, en una ambigua relación con el despotismo ilustrado, no somete sin embargo cotidianamente a verificación la actividad legislativa del gobierno. Es una clase separada no sólo del Estado sino también de la sociedad: en palabras de Alexis de Tocqueville, los escritores se habían convertido en los más eminentes hombres políticos de la nación, pero no participaban en absoluto en la práctica cotidiana de los asuntos, en la administración y, aun no siendo totalmente ajenos a la política, se limitaban a difundir «una política abstracta y literaria», basada en principios simples, elementales, tomados de la razón y de la ley natural, pero que en nada coincidían con aquella experiencia concreta de la vida práctica que caracterizara a la opinión pública de los ingleses (*El Antiguo Régimen y la Revolución*, III,1).

En esta doble óptica ocupa un puesto a parte Jean-Jacques Rousseau: en efecto, para él, la opinión pública expresa juicios morales, pero son juicios que tienen una coincidencia concreta con la política y canales institucionales propios a través de los cuales se expresan. En el *Contrato social* (IV, 7) revaloriza la institución de la censura, y es precisamente el censor el ministro de la ley de la opinión pública: «como la declaración de la voluntad general se hace por medio de la ley, así la declaración del juicio público se hace por medio

de la censura». El censor no es el árbitro de la opinión del pueblo, sino sólo su expresión, y, por tanto, no puede apartarse de la costumbre; así, si la censura puede ser útil para conservar las costumbres, no lo es para restablecerlas cuando se corrompen. Rousseau, que con su voluntad general quiere superar la distinción entre política y moral, muestra la estrecha correlación entre soberanía popular y opinión pública, leyes y costumbres, y ve en la opinión pública la «verdadera constitución del Estado». Rousseau no puede desarrollar su pensamiento, ya sea porque en su democracia directa no se puede dar esa tensión entre esfera privada y esfera pública, propia del Estado moderno dentro del cual nace el espacio social para la opinión pública, ya sea porque define como opinión pública aquellas que, propiamente, son las «costumbres», las cuales son la herencia del pasado o se forman espontáneamente, y no son ciertamente fruto de una discusión pública racional, como la auténtica opinión pública.

Quien trató con mayor sistematicidad la función de la opinión pública en el Estado liberal, conectando la tradición inglesa (mediación con la representación) y la francesa (el público de los críticos), fue Immanuel Kant, aunque no emplea este término, sino el de «publicidad» (*Publizität*) o de «público». Preguntándose *¿Qué es el Iluminismo?*, responde que este consiste «en hacer uso público de la propia razón en todos los campos»; y es un uso que uno hace de él «como estudioso ante todo el público de los lectores», como miembro de la comunidad y dirigiéndose a la comunidad. Este «uso público» de la razón, que siempre debe ser libre, en todo tiempo, tiene una doble función y se dirige a dos destinatarios: por un lado, se dirige al pueblo, para que sea cada vez más capaz de la libertad de obrar, mientras en la comunicación de la propia opinión se tiene una verificación de su verdad, precisamente en el consenso de los otros hombres; por otro lado, se dirige al Estado absoluto, para demostrarle que es más ventajoso tratar al hombre no como una «máquina», según las reglas del Estado de policía, sino según su dignidad: y esta razón debe subir hasta los tronos, para dejar sentir su propia influencia sobre los principios de gobierno, para dar a conocer las quejas del pueblo. Después de la Revolución francesa, en varios escritos (*Sobre la paz perpetua*, *Si el género humano está en*

*constante progreso hacia lo mejor*, *Sobre el dicho común: «esto puede ser correcto en teoría, pero no vale para la práctica»* y *El conflicto de las facultades*) el concepto de «publicidad» se explica mejor en el ámbito del ideal de una constitución republicana. En efecto, para Kant, es «vocación natural de los hombres comunicarse unos con otros en las materias que atañen a la humanidad en general»; y es también un auténtico derecho inalienable, al que no pueden renunciar, el de juzgar la injusticia cometida por error o por ignorancia por el poder soberano. Por esto «debe atribuirse al ciudadano, con la aprobación del propio soberano, el poder de manifestar públicamente su opinión sobre lo que en los decretos soberanos cree que causa injusticia a la comunidad». Y ahora el soberano no es sólo el monarca absoluto, sino también una Asamblea representativa, porque «lo que un pueblo no puede deliberar sobre sí mismo tampoco puede hacerlo el legislador sobre el pueblo». Por tanto «la libertad de la pluma es el único paladio de los derechos del pueblo» (*Sobre el dicho común...*). Pero quienes tienen que ilustrar al pueblo sobre sus derechos y deberes no son personas oficiales designadas por el Estado, sino expertos libres en derecho, filósofos: aquí en la desconfianza ante el gobierno, que siempre quiere dominar, se precisa aún la distinción entre política y moral, la autonomía de la sociedad civil, compuesta de individuos autónomos y racionales, respecto al Estado. Ligada a este planteamiento, la publicidad sirve para superar el conflicto existente entre política y moral, para superarlo a través de la idea de derecho, que es el único en que puede basarse la paz: «la verdadera política no puede hacer progreso alguno, si ante no ha rendido homenaje a la moral; y por más que la política por sí misma sea un arte difícil, su unión con la moral no es en modo alguno un arte, ya que esta deshace los nudos que aquella no puede soltar apenas surge un contraste entre ellas». La publicidad es lo que permite obligar a la política a «doblar la rodilla ante la moral» (*Sobre la paz perpetua*). Sirve de mediación entre política y moral, entre Estado y sociedad, y se convierte así en un espacio institucionalizado, organizado en el ámbito del Estado de derecho liberal, en el que los individuos autónomos y racionales en un debate público proceden a una *autocomprensión* y a un *autoentendimiento*.

Hegel, en sus *Aspectos de la Filosofía del derecho*, efectúa una devaluación o un redimensionamiento de la opinión pública, contrapuesta a la ciencia; y esta devaluación es paralela a la de la sociedad civil con respecto al Estado, aunque la opinión pública se coloca en la esfera del Estado y no en la de la sociedad civil, como en el pensamiento del siglo XVIII; se la considera como momento del poder legislativo, el cual sin embargo refleja «el lado inestable de la sociedad civil» (§ 308). Pero el juicio de Hegel es bastante más problemático: por un lado, la opinión pública es la manifestación de los juicios, de las opiniones y consejos de los individuos sobre sus propios asuntos generales, sobre sus intereses, pero es un conocimiento sólo como fenómeno, como un conjunto accidental de visiones subjetivas, totalmente inorgánico, que tiene una generalidad meramente formal, que no alcanza el rigor de la ciencia. Pero, por otro lado, afirma que «el principio del mundo moderno exige que lo que cada uno debe reconocer, se le muestre como algo legítimo» (§ 317 añadido). Igualmente la sociedad civil, en la cual se forma la opinión pública, es un conjunto anárquico y antagónico de necesidades, que no elimina la desigualdad. Desde los intereses particulares no se llega a la verdadera universalidad, porque la sociedad civil está desorganizada: por esto el autoentendimiento de la opinión pública no puede presentarse como razón; y si, a través del poder legislativo del Estado de derecho se eleva la clase de los privados a la participación en la cosa pública, se confunde el Estado por la sociedad civil, llevando la desorganización de esta dentro del Estado, que, si quiere ser universal, debe ser orgánico. En el Estado orgánico tenemos una integración de los ciudadanos desde arriba, una superación real de la sociedad civil, el paso del buen sentido a la «ciencia», sólo posible en política cuando miramos desde el punto de vista del Estado que es la objetivación del espíritu absoluto. Así, en la opinión pública «todo es falso y todo es verdadero; pero encontrar en ella la verdad es cosa del gran hombre» (§ 318, añadido), y por tanto «la opinión pública merece tanto ser estimada, como ser despreciada» (§§ 317-320 y correspondientes añadidos).

Una devaluación parecida de la opinión pública la tenemos con Karl Marx, ya desde la *Crítica de la filosofía hegeliana del derecho*

*público* y desde *La cuestión judía*, precisamente por la separación entre la sociedad y el Estado y por la naturaleza de la sociedad civil que es esencialmente burguesa. Marx nota cómo, con la formación del «Estado político», como consecuencia del desarrollo de las fuerzas económicas capitalistas, se había neutralizado y despolitizado la sociedad civil, basada en las clases y en las corporaciones, contraponiendo, por un lado, los individuos y, por otro, un universal espíritu político, que se supone independiente de los elementos particulares de la vida civil. La opinión pública es sólo falsa conciencia, ideología, porque, en una sociedad dividida en clases, enmascara el interés de la clase burguesa: el público no es el pueblo, la sociedad burguesa no es la sociedad general, el *bourgeois* no es el *citoyen*, el público de los privados no es la razón, porque hay un público de asalariados carentes de propiedad y de cultura. La opinión pública es, por tanto, sólo la ideología del Estado de derecho burgués. Sin embargo, con la ampliación del sufragio universal, tenemos una tendencia de la sociedad civil a darse una existencia política; el arma de la publicidad, inventada por la burguesía, tiende a dirigirse contra ella, cuando las «grandes mayorías», es decir las masas, irrumpirán en la opinión pública y querrán «decidir fuera del Parlamento» (*El 18 brumario de Luis Bonaparte*). Pero cuando, con la abolición de las clases, la sociedad civil tenga una plena existencia política, cesará su contraposición al Estado, porque las nuevas clases no burguesas no tendrán interés en mantener la sociedad civil, como esfera privada de la propiedad, separada de la política. Sólo entonces la opinión pública realizará la total racionalización del poder político, hasta el punto de abolirlo, porque el poder político se construyó en el pasado sólo para la opresión de una clase sobre la otra. El poder político se disolverá en el poder social: la opinión política podrá entonces desarrollar plenamente sus funciones políticas, y, en la desaparición de la esfera privada, se producirá la identidad entre *hombre* y *ciudadano*.

El pensamiento liberal inglés y francés, con Bentham, Constant y Guizot, sigue el planteamiento de Locke, con esta novedad: se acentúa la función pública, o mejor política, de la opinión pública, como instancia intermedia entre el electorado y el poder legislativo.

La opinión pública tiene la función de permitir a todos los ciudadanos una participación política activa, poniéndoles en la condición de discutir y de manifestar sus propias opiniones sobre las cuestiones de interés público: así se extiende, más allá de los gobernantes, la sagacidad y la sabiduría política, y las discusiones del Parlamento son parte de las discusiones del público. Este, si por un lado sirve de control y de potencial oposición a la clase política, por otro permite la omnipotencia del Parlamento cuando se gobierna con el consenso de la opinión pública: esta es un tribunal de la política, que tal vez pueda cometer errores, pero que es «incorruptible», como afirma Bentham. Pero, para que la opinión pública pueda desempeñar su función, se precisa la «publicidad» de las discusiones parlamentarias y de los actos del gobierno, y una plena libertad de prensa. Benjamin Constant, además, estudia en su famoso *Curso de política constitucional* todas las reformas constitucionales (por ejemplo: las leyes electorales) para permitir que la Cámara de los diputados sea la expresión de la opinión pública, la cual, para él, en muchos casos ha demostrado ser más avanzada que la representación nacional, y para impedir que las asambleas tengan un espíritu de cuerpo que las aísle de la opinión pública.

La siguiente generación de los liberales empezó, en cambio, a temer que la opinión pública no fuese tan «incorruptible» como creyera la primera: pero el peligro de corrupción no venía tanto del gobierno, como de la propia sociedad civil, mediante el despotismo de la mayoría o el conformismo de masa. Alexis de Tocqueville en la *Democracia en América* (I, II, 7 y II, I, 2) y, en su línea, John Stuart Mill en *Sobre la libertad* muestran cómo el despotismo de masa o de la clase media actúa no sólo a través de las autoridades públicas, por medio del aparato coercitivo del Estado, sino más bien con una presión psicológica por parte de la sociedad sobre el alma y no sobre el cuerpo del individuo, por lo que este se halla ante la dramática elección entre el conformismo y la marginación. Existe un control social, más que un control político, que impide el libre desarrollo de la personalidad individual y la formación de un público de individuos que discuta racionalmente. La crisis de la opinión pública se debe, además, a otros dos factores: por un lado, el eclipse de la

razón, que, para demostrar su propia legitimidad, debe demostrar que es útil prácticamente y valorizable técnicamente para el bienestar, por lo que la misma se reduce al cálculo mercantil y no busca ya, en el diálogo racional, la universalidad de las opiniones; por otro lado, a la «industria cultural», que transforma las creaciones intelectuales en meras mercancías destinadas al éxito y al consumo, y así el deseo de la gloria es sustituido por el del dinero. El diálogo ideal entre el iluminista con su público, al que miraba Kant, no tiene ya las condiciones para realizarse; y la opinión pública se descompone: «las opiniones humanas no forman ya sino una especie de polvo intelectual, que se agita en todos los sentidos sin que se la pueda recoger y sin posar» (*La democracia en América*, II, I, 1 y *passim*).

## 4. LA OPINIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD INDUSTRIAL DE MASAS

En el siglo XX, con las ciencias sociales, la opinión pública como valor político, capaz de garantizar un gobierno basado en el consenso, se ha convertido en objeto de análisis y de investigaciones empíricas concretas con la demodoxología. El instrumento que ofrecen los sondeos estadísticos, las mediciones cuantitativas sobre la base de una muestra (*poll*) respecto al universo de la opinión pública, muestra construida según la teoría del azar y del cálculo de probabilidades: la muestra representa, precisamente, el microcosmos de la opinión pública. El sondeo de opinión, que emplea las técnicas del cuestionario y la entrevista, pretende captar las reacciones de los individuos a preguntas formuladas en términos claros y precisos sobre el sistema político (por esto se diferencia en el objeto de una investigación de mercado). Las elecciones representan el momento principal en que verificar con estas investigaciones las orientaciones de la opinión pública, considerando que la misma influye en el proceso político democrático, sobre todo en ese momento.

En un nivel ulterior de elaboración se han buscado las correlaciones entre opiniones y condiciones económicas, culturales, socio-psicológicas, étnicas, geográficas (ciudad y campo, zonas desarrolladas

y zonas atrasadas), llegando a resultados a veces sorprendentes: el público de los no informados sobre la política es bastante más amplio de lo que se pensaba, y la gente demuestra que está informada sólo sobre cuestiones que la afectan directamente y sobre el empleo del tiempo libre (deportes, espectáculos). Aparecen así amplias bolsa de ignorancia, la resistencia de los prejuicios, la escasa capacidad crítica para analizar los principales problemas planteados, el fuerte poder de los líderes de opinión. Así, con fines heurísticos, se han venido identificando tres niveles de opinión pública: el general, el minucioso y el informado.

Por otro lado, se ha demostrado que la «publicidad» no siempre es una garantía de la formación autónoma de la opinión pública: el aumento de las informaciones no incrementa y a veces obstaculiza el conocimiento de los problemas; junto a la información está también la desinformación, con la cual se alteran los datos sobre los que el público puede expresar su juicio. Entramos aquí en un capítulo muy delicado: el de la relación entre el proceso de formación de la opinión pública y el proceso de las decisiones políticas. Se trata de verificar no sólo «quién expresa una opinión, a quién, a través de qué canales y con qué efectos», como afirma Harold Lasswell, sino también de ver en qué medida los sondeos de la opinión pública sirven para estar informados y en qué medida sirven para la propaganda. Si en un régimen democrático la opinión pública sirve para influir en el gobierno, esto no significa que la clase política trate a su vez de influir sobre la opinión pública, precisamente desempeñando una función que le es específica, la de organizar el consenso: esto es posible construyendo falsas imágenes, manipulando conceptos, empleando sin escrúpulos símbolos, con la publicidad y propaganda, con la censura, la manipulación, la guerra psicológica.

Finalmente, la afirmación de nuevos medios de comunicación, como la radio y la televisión en lugar de los viejos periódicos y de las viejas revistas, o de fuertes organizaciones formales burocráticas, en lugar de las viejas asociaciones libres, altera el antiguo discurso de la opinión pública. En efecto, los medios de comunicación de masa y las grandes organizaciones por su naturaleza, incluso involuntariamente, tienden a organizar desde arriba la opinión pública, sin

permitir ese debate libre que le es congenial y consustancial: cuando el público es masa no puede menos de ser objeto de mensajes abstractos o edificantes o sensacionalistas o encaminados a la diversión. De este modo, la opinión pública corre el riesgo de desaparecer entre un público compuesto de una masa informe e indiferenciada, mero objeto de publicidad, y grupos primarios y organizaciones formales, que son los únicos que están en condiciones de transmitir sus mensajes.

Un análisis más radical de la crisis de la opinión pública, por la desaparición de ese elemento de crítica que caracterizó su formación, nos lo ofrece la Escuela de Francfort, a través de Jurgen Habermas. Esta crisis se debería esencialmente a dos factores: por un lado al paso, con el sufragio universal, de la sociedad burguesa de la gente culta a la sociedad de masas, en la cual incluso el pensamiento es comercializado y la publicidad de informativa se convierte en propagandista; por otro lado, la desaparición de aquel espacio autónomo, en que se formaba la opinión pública, por la cada vez más progresiva compenetración entre Estado y sociedad civil. En esta trama «el ámbito estatalizado de la sociedad y el socializado del Estado se compenetran sin la mediación de los privados comprometidos en el debate político y el público se halla ampliamente exonerado de esta función por medio de otras instituciones. Lo que une la sociedad y el Estado son las grandes organizaciones: políticas, como los partidos; sociales, como los sindicatos y las entidades encargadas de la seguridad social; económicas, como las grandes empresas y las empresas estatales y, finalmente, la administración pública. En este proceso de refeudalización de la sociedad y del Estado, las decisiones políticas pasan por la negociación permanente de un compromiso entre los dirigentes de las organizaciones: este compromiso sustituye a aquel consenso crítico, que era propio de la opinión pública de la era liberal, precisamente porque la opinión pública es manipulada por estos dirigentes. La opinión pública se encuentra aplastada entre una amenaza de manipulación y una simple posibilidad de aclamación plebiscitaria. La única posibilidad de restablecer la opinión pública es, para Habermas, no ya la vieja y liberal abstención del Estado respecto a la sociedad civil, su no impedir a los

ciudadanos la concreta realización de sus derechos de asociación, de reunión, de expresión del propio pensamiento a través de los *mass-media*, sino una nueva intervención activa del Estado en la organización de la participación de los ciudadanos en esta esfera pública y en la creación de una posibilidad de publicidad crítica dentro de las organizaciones.

La lectura de algunos fenómenos degenerativos de la opinión pública en una sociedad de masas ha sido, sin embargo, tendencialmente unilateral. La publicidad no es solamente publicitaria: como en el mercado no basta la publicidad para imponer y vender un producto, y se precisan investigaciones de mercado para conocer las necesidades del consumidor, así los medios de información de masa se deben adaptar a los gustos del público, como las grandes organizaciones no pueden desafiar a la desaprobación de la opinión pública. Es cierto que la opinión pública constituye un momento esencial de una sociedad pluralista, la cual, precisamente por ser pluralista, precisa de una continua confrontación dialógica entre los diversos grupos y sus respectivas opiniones públicas. Sobre este tema ha insistido particularmente la filosofía práctica alemana con K. Apel, K. Held y M. Riedel: se valoriza el diálogo, la ética comunicativa como momentos en que se basa la comunidad política.

## 5. CONCLUSIÓN

Mientras las ciencias sociales tienden a extender demasiado el concepto de opinión pública, de tal modo que lo usan tanto ya sea para sociedades desarrolladas como para sociedades primitivas, ya sea para regímenes constitucional-pluralistas como para regímenes totalitarios, hasta el punto de confundir a veces la opinión pública crítica con la propaganda, la historiografía institucional la ha historicizado concretamente como momento de la formación del Estado moderno en la victoria del liberalismo sobre el absolutismo. La Escuela de Francfort, que se mueve en esta segunda óptica, ha decretado su eclipse, pero sin plantearse el problema de una comparación entre la opinión pública en un régimen liberal-democrático o

pluralista y la existente en regímenes totalitarios o autoritarios, comparación que, sólo ella, habría podido focalizar mejor los fenómenos degenerativos que se dan en una sociedad de masas, y puntualizar los posibles remedios.

Por tanto es necesario restablecer y redefinir, con la teoría política, el modelo de opinión pública, en qué consiste idealmente, antes de proceder a verificaciones empíricas. Las características son esencialmente tres: en primer lugar, la opinión pública es una actitud racional y crítica para el control del gobierno; y por tanto no coincide nunca con el poder o, mejor, no es la voluntad general del pueblo, la voluntad de la nación, de la clase, de las masas, tal como la interpreta y expresa la clase política: es la expresión del poder cultural. En segundo lugar, no debe haber un control por parte del gobierno de los canales de comunicación, que son precisamente los instrumentos de la formación de la opinión pública: esto supone un pluralismo informativo, es decir periódicos, revistas y televisiones independientes, una confrontación y una competencia en la discusión, pero también exhaustividad en la información y una continua verificación de la fiabilidad de las noticias, porque, en el ámbito de la comunicación, tiene que haber mecanismos sancionadores para las noticias falsas o tendenciosas. En tercer lugar, es necesaria, en estado difuso, una cultura que se inspire en el racionalismo crítico, dispuesta a aceptar las pruebas o la falsación de una opinión sobre la base de los hechos: y por ello una cultura alejada tanto de ideologismos fideístas, como de la costumbre de ver, tras toda opinión, sólo un interés enmascarado o camuflado, porque esto impide el debate racional y conduce al sofisma político.

La opinión pública pertenece al ámbito o al universo político; y, por tanto, es preciso distinguir entre la capacidad de juicio político y la razón, que es, en cambio, la capacidad de pensamiento científico y filosófico. En el ámbito político no hay espacio para una epistemocracia, porque no hay una sola verdad política, sino sólo opiniones, las cuales, aunque contengan un elemento de racionalidad crítica, nacen también de sentimientos, de creencias y esperanzas: la lógica verdadero/falso no es aplicable a estas opiniones, salvo cuando se refieren a un hecho bien preciso. Estas opiniones se miden

en el debate y en la lucha por el consenso, porque sólo este es el criterio de su cualidad: por esto la opinión pública no es pura *doxa*. En el universo político la defensa de la libertad implica el respeto a las opiniones, y por tanto al derecho de cada uno a poder decir lo que piensa: no deben ser reprimidas ni oprimidas. Por consiguiente, es necesario un cambio político estructurado en función de esta libertad social, porque los opinantes entre ellos sobre lo público no son personas privadas, en la medida en que la opinión pública se forma precisamente por su encuentro y por las integraciones de sus opiniones. Esta opinión sirve para el control del poder, para que sea legítimo y no simplemente dominio, para oponer la razón a la razón de Estado.

*Capítulo sexto*

# Corporativismo

## 1. Del corporativismo al neocorporativismo

En el lenguaje común el sustantivo «corporativismo» y —más aún— el adjetivo «corporativo» tienen un significado bastante unívoco: indican la actitud de un grupo de interés dirigido a hacer prevalecer sobre el bien común el bien del propio cuerpo. Las corporaciones a las que nos referimos son aquellas que están ligadas al sistema productivo: las distintas categorías económicas o las asociaciones profesionales o de interés, por lo que estos dos términos no se aplican, ni pueden aplicarse, a aquellos grupos que se mueven por valores morales o ideales.

Pero recientemente este término ha sido reintroducido en el lenguaje científico por la ciencia o por la sociología política y por la historiografía social-institucional con un significado distinto, un significado análogo, pero no idéntico al que el término tuvo entre ambas guerras mundiales, cuando se aspiró a superar los conflictos entre las clases y los estamentos en orden a su colaboración, a través de la acción autoritaria del Estado y la organización institucional de las distintas corporaciones económicas: una representación funcional de los productores venía a sustituir a la territorial, propia del parlamentarismo liberal.

Precisamente para diferenciarse del pasado reciente, hoy se prefiere hablar de «neo-corporativismo» o, mejor, de un «corporativismo liberal», contrapuesto a un «corporativismo autoritario», aunque nada hay más ajeno a la tradición liberal que el corporativismo, entendido en este segundo sentido, ya que el liberalismo privilegia

el conflicto sobre la colaboración. Otros, en cambio, emplean el término «corporado», no está claro si reexhumando el término docto del latín *corporatus*, que significa la pertenencia a una corporación, o por una traducción libre del adjetivo inglés *corporate*. Por lo cual se habla de Estado o sociedad corporada.

Estas incertidumbres terminológicas revelan con frecuencia una incertidumbre conceptual, porque no está claro si se usan términos distintos para designar una misma cosa, o si las cosas son efectivamente distintas; y, si son distintas, cuál es la naturaleza de su diversidad. Otro elemento de confusión se debe al hecho de que, para algunos, el «corporativismo» es un esquema conceptual y analítico para examinar algunos procesos sociales e institucionales que se producen en algunos países industriales avanzados, mientras que para otros es —también— una propuesta o un proyecto político para salir de la crisis de los regímenes representativos tradicionales con su ingobernabilidad.

## 2. EL CORPORATIVISMO ES ANTIGUO

Cuando —hace unos años— se empezó a hablar de «corporativismo», se estaba obsesionados por el «Estado corporativo», que había dominado entre las dos guerras mundiales, y por la afirmación de un teórico suyo, Mihaïl Manoïlesco, según el cual el siglo XX sería el siglo del corporativismo. Precisamente esta obsesión, este temor a evocar un espíritu maligno, llevó a emplear el «neo» o el adjetivo liberal. Pero el corporativismo es un fenómeno bastante más antiguo, que acompaña a la formación del Estado moderno, un fenómeno que ha tenido sus teóricos, en nada sospechosos de fascismo.

A mediados del siglo XIX, Otto von Gierke contrapuso a la imperante Teoría general del Estado una Teoría general de las corporaciones, reconstruida a través de un monumental examen de la historia social e institucional alemana, que tenía como protagonista la realidad histórica de la *Genossenschaft*. La «corporación» se convertía en un mito político contra el Estado moderno: contra la

pretensión del Estado de tener un exclusivo y total dominio, en razón de su soberanía, Gierke demostraba que las asociaciones corporativas no eran cualitativamente distintas de la asociación Estado. Precisamente con Gierke se relacionaron —a través del historiador F.W. Maitland— los socialistas (fabianos) ingleses, como Harold J. Laski, que propuso una representación funcional de los intereses, la de los productores, basada en la «corporación», junto a la representación territorial de los consumidores, basada en los «individuos», es decir una democracia «organizada» junto a la democracia «representativa». En Laski aparece la expresión coherente del pluralismo socialista contra el mito del Estado. El problema está en saber si el corporativismo y el pluralismo, precisamente por haber surgido de una común polémica contra el Estado soberano, son hoy fenómenos afines o no.

En los orígenes del Estado moderno el corporativismo tuvo su teórico en J. Altusio, quien definió la política como el arte de asociarse en la *consociatio simbiótica*. Pero el Estado no es la única verdadera asociación, como decían los contractualistas de su tiempo: el Estado es sólo el resultado de un proceso de asociación que sube desde abajo, el cual tiene sus momentos más destacados en la familia, en la corporación, en la ciudad, en la provincia, para terminar luego en el Estado. En esta compleja construcción, dos puntos son relevantes para nuestro fin: en primer lugar, la concepción rígidamente anti-individualista, por la que no existen los individuos en estado natural, portadores de derechos, ya que los individuos existen sólo en cuanto miembros de la asociación: el Estado, como asociación simbiótica general, no está compuesto de individuos aislados, sino de asociaciones. En segundo lugar, lo que mantiene unida a la sociedad no es el poder soberano, como sostenía Bodino, sino los pactos de unión y de comunión, por lo que puede hablarse de un auténtico proceso federativo, de un vínculo o de una alianza federativa.

Conceptos antiguos: se trata ahora de ver si esta concepción anti-individualista y esta teoría federativa están o no implícitas en el «corporativismo», en las dos versiones que se han dado en nuestro siglo.

## 3. LOS PROCEDIMIENTOS NEOCORPORADOS

El término «corporativismo» o —más precisamente— las variantes de que se habló en el primer párrafo, vuelve a estar en auge para describir los procedimientos a través de los cuales en algunos países (Austria, Alemania, Suiza) se toman las decisiones en el campo de la política económica y social: hay tres protagonistas, el gobierno y las representaciones de los trabajadores y de los empresarios. Se trata ahora de examinar más detalladamente los actores, los procedimientos, el contenido y el fin de este encuentro triangular o tripolar, para tratar de delinear el tipo ideal de este «corporativismo».

*Los actores*: la situación óptima es que sean tan sólo tres. Cada uno debe garantizar el respeto a los contratos suscritos por parte de la propia base: el gobierno por el Parlamento, los sindicatos por lo trabajadores, la patronal por las empresas; pero para esto los actores deben ser realmente representativos, y su representatividad se mide por la capacidad de obtener obediencia, que no es otra cosa que la eficacia de una potestad de imperio. Si, desde el punto de vista constitucional, sólo puede haber un gobierno representativo, las representaciones de los intereses organizados pueden ser también más de dos; pero la lógica del funcionamiento del sistema implica una concentración y no ciertamente una fragmentación de estas representaciones, junto a una concentración contra fórmulas descentralizadas. Así el «corporativismo» refuerza la tendencia al monopolio y a la exclusividad de la representación, con la consiguiente exclusión e impedimento al acceso al lugar de las decisiones de los grupos más débiles o minoritarios. Pero la negociación triangular la realizan, más que las figuras tradicionales del político, del sindicalista y del empresario, sus burocracias altamente profesionalizadas, como auténticas tecno-estructuras, que tienen una cultura de gobierno homogénea. Aparece una auténtica tecnocracia, que aspira a la gobernabilidad y a la eficiencia.

*Los procedimientos*: no es necesario que haya instituciones, previstas por la constitución, para la representación de los intereses. Al contrario, por ejemplo, el italiano *Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro*, la representación institucionalizada de los intereses

organizados, permanece totalmente ajeno a las tendencias neo-corporativas que han aparecido en Italia. Basta una praxis más o menos formalizada (por ejemplo: la reunión debe celebrarse en torno a una misma mesa, porque esto implica una legitimación recíproca) y continuada en el tiempo (una reunión episódica y ocasional no es aún una praxis, y mucho menos una praxis consolidada). El resultado del encuentro es un auténtico contrato entre iguales, un intercambio en el que todos dan y reciben algo (salvando siempre el distinto peso o la distinta fuerza de los tres contrayentes). Este contrato entre iguales (dos de los cuales privados) tiende a sustituir a la ley, que es, en cambio, una manifestación de la potestad de imperio del Estado, es decir de la Asamblea representativa.

*El contenido*: este es fruto de las estrategias en la política económica y también en la social, para determinar la asignación de los recursos y la distribución de las rentas, en orden a tener una economía concertada en cuanto contratada. En términos más sintéticos, se puede hablar también de política de rentas, decidida de acuerdo con el gobierno por las corporaciones productivas. El mercado económico, en el cual antes se resolvían estos problemas, es sustituido por el mercado político, en el cual tiene vigencia la lógica del poder y no la del dinero.

*El fin*: es el de obtener la paz social, regulando desde arriba el conflicto. El conflicto, dejado a sí mismo, puede ser de suma negativa, donde todos pierden, mientras que el procedimiento corporativo, al perseguir objetivos a largo plazo, apunta a una suma positiva, donde todos pueden ganar.

Este tipo ideal pone en claro dos cosas: el individuo, como ciudadano que vota, cuenta en estas materias menos que el ciudadano que tiene su estatus en una corporación (poderosa); y no todos los ciudadanos tienen este estatus, por lo que corren el riesgo de quedar marginados. En las tendencias neo-corporativas está implícita una posición anti-individualista, oposición a la democracia basada en el «engaño del número», por una democracia basada en la representatividad de los grandes intereses organizados, esto es la corporación. La democracia se basa, pues, en el contrato federativo (*Bund*) entre las corporaciones, la última corporación

que queda respecto al complejo diseño de Altusio. Lo que mantiene unida a la sociedad no es tanto el poder soberano como un contrato entre privados.

## 4. CORPORATIVISMO AUTORITARIO Y CORPORATIVISMO LIBERAL

Este tipo ideal, construido sobre algunas experiencias recientes, puede precisarse mejor si se intenta distinguir el «neo-corporativismo» o «corporativismo liberal» del «corporativismo» de los regímenes autoritarios o totalitarios que dominaron entre las dos guerras mundiales; y distinguirlos sobre la base de criterios más políticos que jurídicos. Luego hay que distinguir estos dos corporativismos del pluralismo o de dos formas de pluralismo que pueden darse. Para llegar a estas cuatro tipologías (nos movemos siempre en el ámbito de los tipo-ideales, que nos permiten comprender la realidad, aunque no se ajusten nunca plenamente a ella), emplearemos dos criterios, el del Estado y el del mercado: puede haber un Estado fuerte y un Estado débil, en razón de su potestad de mando, como puede haber un mercado fuerte y un mercado débil, en razón de su autonomía respecto a lo político. En la descripción de estas cuatro formas de organización política utilizamos el «tipo-ideal» de Max Weber, que nos permite comprender la realidad, aunque no se ajuste a ella plenamente; y su valor heurístico depende de su coherencia lógica.

Empecemos por el «corporativismo»: en los regímenes autoritarios o totalitarios el Estado es fuerte, en los democráticos es débil; en el primer caso es el Estado el que incorpora las corporaciones y las subordina a su dictadura de planificación, en el segundo caso, en cambio, son las corporaciones las que separan al Estado mediante una política económica contratada y concertada. En ambos casos el mercado es débil, no sólo porque los intereses organizados encuentran su legitimación y su poder no en el mercado, sino en lo político. El mercado es débil, porque ya no está «ordenado» por meras reglas procedimentales, sino «organizado» en vistas a un fin, un fin

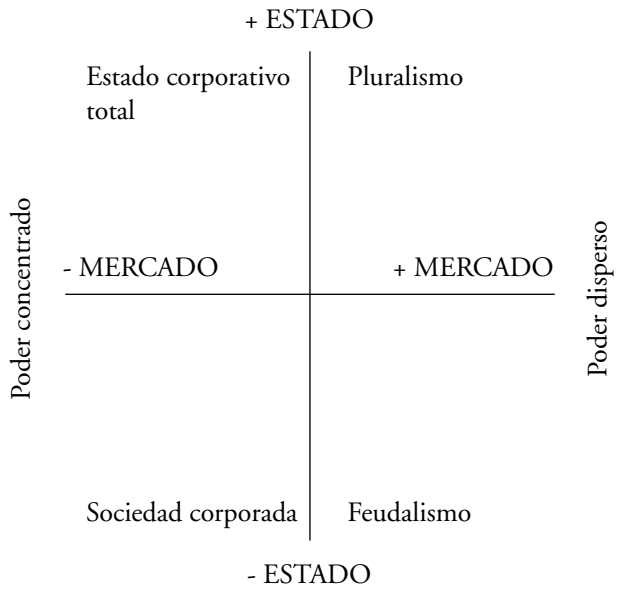
impuesto por el Estado o estipulado en el contrato tripolar. Propondría llamar a estas dos formas de «corporativismo» «Estado corporativo» la primera, «sociedad corporada» la segunda, porque así la sociedad toma cuerpo político (precisamente de *corporare*). Ambas son —aunque de un modo distinto— dos soluciones autoritarias, porque ambas manifiestan una fuerte concentración de poder, aunque colocado en posiciones diferentes, en la potestad de imperio del Estado y en el contrato tripolar.

Vengamos a la vertiente opuesta, la del pluralismo, que se caracteriza no por la concentración, sino por la dispersión del poder. También aquí podemos tener un Estado fuerte y un Estado débil. Aquí se precisa una clarificación conceptual: la distinción entre Estado «fuerte» y Estado «débil no coincide con la distinción entre Estado «máximo» y Estado «mínimo», porque la primera se refiere a la efectividad de su potestad de imperio, la segunda a la esfera en que se despliega su influencia. El «Estado corporativo» y la «Sociedad corporada» son ambos Estados «máximos», pero en el primer caso el Estado es «fuerte» y en el segundo «débil», porque, con el contrato, comparte con privados su potestad de imperio. En la vertiente pluralista el Estado es necesariamente «mínimo», por la autonomía del mercado, pero —como hemos dicho— puede ser «fuerte» o «débil».

El Estado «mínimo» «fuerte» se limita a dar al mercado no fines sino reglas generales del juego y las hace respetar. Con el Estado fuerte los intereses organizados se mueven en el mercado —según la lógica del mercado— como meros «grupos de interés», que con contratos privados resuelven sus conflictos. Pero, si el Estado es débil, los «grupos de interés» se transforman en «grupos de presión», de presión sobre el Estado para arrancarle singularmente inmunidad y privilegios, exenciones y derechos particulares, sólo contando con la propia fuerza, en un recíproco y privado intercambio bilateral, que tiene como contenido el apoyo (por parte de los grupos de presión) y el favor (por parte del gobierno). En el primer caso tenemos el «pluralismo» en el sentido clásico de la palabra, en el segundo el corporativismo en el sentido débil o banal de la palabra (el común), que algunos definen también «feudalismo» (o anarquía

feudal). En la anarquía feudal mandan sólo los intereses organizados, que son poderosos: divididos entre ellos por profundas rivalidades, tratan de arrancar singularmente al gobierno favores que les concedan ventajas o los tutelen en el mercado, en el mercado más propiamente económico, como en el del trabajo. Estos nuevos monopolios (las macro-empresas, como los macro-sindicatos) tienen una común propensión anti-individualista, dado que trata de impedir al individuo, a través de un gobierno «débil», el acceso al mercado, para imponer su propia señoría feudal.

Para comodidad del lector, el cuadro que sigue sirve para ilustrar y aclarar estas cuatro posiciones que pueden darse en el Estado contemporáneo; puede ser útil para entrar en complejos y complicados procesos en curso. Dado que la abscisa y la ordenada son en realidad dos *continuum* entre dos tipos ideales opuestos, la investigación empírica podrá —en cada caso— medir y por tanto colocar la situación de cada país, aunque se trata de una investigación extremadamente compleja por la multiplicidad de los factores y de los elementos en juego.



## 5. SOCIEDAD CORPORADA Y SOCIEDAD PLURALISTA

Queda por aclarar un punto: la diferencia entre la «sociedad corporada» y la «sociedad pluralista», precisamente porque, a caballo del siglo, estas teorías podían parecer también semejantes, dado que tenían, como adversario común, el Estado moderno, con la pretensión de ser el uno-todo, y tenían como común campo de atención la sociedad. Las teorías pluralistas más consecuentes habían repudiado el término de «Estado» y empleaban el de «gobierno», que engloba las tres funciones (legislativa, ejecutiva y judicial): el gobierno era tan sólo una fuerza mediadora en el más amplio campo de fuerzas de la sociedad.

Pero hay diferencias: se trata de ver si estas son de cantidad o de cualidad, si la «sociedad corporada» es un modo o una variante de la «sociedad pluralista» o algo distinto. Hoy las teorías corporativas se interesan exclusivamente por la organización de los intereses económicos (sindicatos y patronal), mientras que las teorías pluralistas no excluyen toda otra serie de asociaciones —desde los partidos a otras asociaciones intermedias— que se proponen tutelar intereses ideales, como materiales. Esquematizando: la primera es *más* una teoría económica, la segunda es *más* una teoría política.

El ideal de una teoría pluralista es una situación de equilibrio entre una pluralidad de grupos o de centros de poder, de manera que ninguno pueda hacerse hegemónico o dominante. Los teóricos de la «sociedad corporada» privilegian, sobre este equilibrio espontáneo, el momento del contrato, que es el único que puede dar unidad y continuidad a la sociedad. En otros términos: los primeros privilegian el momento del conflicto y de la competencia en el ámbito de precisas reglas del juego, mientras los segundos privilegian esa colaboración y esa paz realizada y luego impuesta por el contrato. De ahí que los pluralistas, precisamente porque quieren una sociedad expresiva, quieren una sociedad siempre abierta a la formación de nuevos grupos, mientras que los teóricos de la «sociedad corporada», precisamente para la realización y el funcionamiento del contrato, no pueden menos de favorecer una situación

en la que estos accesos estén bloqueados y el poder de decisión política esté concentrado y centralizado. En síntesis: la contraposición pasa entre una dispersión y una concentración del poder, por lo que el pluralismo puede ser regulado por normas de procedimiento, no organizado en vistas a un fin.

Partiendo de un enemigo común, el Estado con su concentración y unificación del poder, hoy pluralistas y corporativistas acaban por estar divididos, cuando sus teorías dejan de ser esquemas políticos para interpretar la realidad y se convierten en valores e ideales políticos. En efecto, los primeros sostienen una «sociedad abierta», mientras que los segundos abogan por una «sociedad cerrada», privilegiando unos los fenómenos de fluidez y de movilidad y los segundos los de rigidez y osificación. Más aún: los primeros sostienen un centro débil y una periferia fuerte, los segundos un centro fuerte y una periferia débil.

Pero dejando a parte los valores y los ideales políticos, está el hecho de que la sociedad corporada es una tendencia de algunas sociedades industriales modernas erigidas en régimen representativo; mejor dicho, es el síntoma de la crisis de la representación política tradicional, basada en el individualismo del voto, y del mercado, basado en la competencia. Para algunos se trata de un proceso histórico ineluctable, debido al hecho de que el Estado contemporáneo, al intervenir en los procesos productivos, se ha convertido cada vez más en una «empresa» que debe uniformarse a la lógica de la economía, una empresa que distribuye beneficios, asignando los recursos y distribuyendo la renta. La unidad política tiende así a coincidir con la unidad productiva. Para otros, en cambio, la «sociedad corporada» es tan sólo un fenómeno que se ha podido producir en algunos países sólo en particulares circunstancias excepcionales (por ejemplo, la reconstrucción después de la guerra) y en situaciones políticas favorables (por ejemplo, los socialistas en el gobierno): el mismo no tiene capacidad de resistencia frente a una sociedad cada vez más compleja y articulada, que puede manifestar intensas exigencias de participación y, por tanto, de libertad, y no sólo de protección. A la larga, de parte de la representación tradicional contra esta solución autoritaria, están también los excluidos

del contrato triangular, que siguen siendo consumidores y contribuyentes, y además, por ahora, no se ha encontrado aún una legitimación política y —mucho menos— una institucionalización de las organizaciones de los intereses que, nacidas en lo privado, siguen en el ámbito privado.

*Segunda parte*

# Exploraciones

*Capítulo séptimo*

# De la igualdad de los antiguos comparada con la de los modernos

## 1. Los griegos están lejos

El problema de la igualdad estalló en la filosofía práctica americana (e inglesa) a raíz de la publicación de la obra de John Rawls, *A theory of justice* (1971) y las protestas en los campus universitarios. Este tema está estrechamente ligado —en nuestra civilización— al tema de la justicia, cuya máxima expresión se considera la igualdad. Pero el principio de justicia puede chocar con el de la libertad individual. La moderna democracia (liberal) consiste cabalmente en el continuo intento de conciliar, en la práctica, estos dos principios en un debate que, acaso, no termine nunca. Al afrontar este nudo o enredo de problemas muchos han recurrido a la gramática del contractualismo, mientras que otros han insistido sobre las reglas del constitucionalismo, para el cual los derechos del individuo no están disponibles, ya que la norma que los consagra es superior a las partes y a la ley positiva.

Sin embargo, este debate teórico ha estado contaminado por la confusión entre igualdad e igualitarismo. Esta confusión se ha debido con harta frecuencia a factores meramente psicológicos: al olvido de los principios liberales para aparecer cada vez más *radicals* o a la fascinación por los grandes movimientos colectivos de masa, que, en la segunda mitad del siglo XX, han impuesto el culto infantil a lo idéntico. El verdadero teórico del igualitarismo es Babeuf con su intérprete Filippo Buonarroti: él subraya la igualdad (o la identidad) de los hombres en sus necesidades, por lo que deben

tener un tratamiento igual. En esta línea se encuentra también Karl Marx , cuando, en la *Crítica al programa de Gotha*, dictamina lapidariamente: «De cada uno según sus capacidades, a cada uno según sus necesidades.» Pero, si en las necesidades somos iguales, en las capacidades, en cambio, somos distintos: estas —en semejante versión del igualitarismo— son castigadas y no ya premiadas, estableciendo así una desigualdad en los deberes.

Frente a esta vasta y rica problemática tal vez sea oportuno volver a los griegos, que fueron los primeros en poner en el centro de su filosofía práctica el principio de la *isonomia*. Sólo entonces aparece el *homo aequalis* en medio de civilizaciones dominadas por el *homo hierarchicus*, que en Europa reaparecerá sólo con la Edad Media. Volver a los griegos, pero con la conciencia de su distancia y de su lejanía. Ante todo por lo que respecta al espacio político: nosotros vivimos en un gran Estado, donde somos extranjeros uno a otro. El Estado moderno, por su gran magnitud, permite articulaciones entre el individuo y el gobierno que se expresan en la sociedad civil; los griegos vivían en un Estado pequeño, donde el poder no era vertical (el palacio), sino horizontal, dispuesto en el centro (*en meson*), en el *agorà*. Esto era posible porque —según estimaciones de Victor Ehrenberg— en Atenas, a principios del siglo V los ciudadanos eran unos 30.000 sobre una población de unas 150.000 almas.

Esta «ciudad política» era una auténtica comunidad, una *koinonia* o *koinonia politike*, unida por la conciencia de un destino común, basada en relaciones personales, cara a cara, fundamentadas en la amistad (*philia*), donde todo era visible y transparente, para realizar una vida común en vistas al vivir bien y a la salvación de la *polis* (véase Aristóteles, *Política*, 1276b y 1280b). Platón, para quien la ciudad debía estar compuesta de 5.040 ciudadanos (*Leyes*, 737e), podía hablar de la *polis* como de un hombre en grande, que tenía su unidad o su vida (*bios*) precisamente en la vida en común. La guerra, familiar y natural para las ciudades griegas, intensificaba esta unidad: para Heródoto (V, 78) la *isonomia* y la libertad consiguiente hacen a una ciudad fuerte en la guerra, por lo que la «igual posibilidad de hablar» (*isegoria*) está en el origen de la potencia

política de Atenas; y este juicio lo comparten muchos otros autores. El hombre se identifica con el ciudadano y el ciudadano coincide con el soldado. Es precisamente el servicio militar (por ejemplo, primero el papel de los hoplitas, luego el de los remeros) el que extiende la ciudadanía, dado que las ciudades griegas son guerreras y no comerciantes.

Precisamente para mantener esta lejanía, hay que evitar el grave error del proyeccionismo histórico, el de interpretar los testimonios del pasado con nuestros conceptos: ya Benjamin Constant nos había puesto en guardia, distinguiendo y comparando la libertad de los antiguos con la de los modernos. Una hermenéutica correcta resulta capaz de conservar la distancia entre pasado y presente, de garantizar esa distancia que nos permite mantener la autonomía de los textos a los que hay que interrogar y de tener, juntamente, problemas que nos piden que los interroguemos. Sólo así descubrimos la imposibilidad de traducir muchos términos clave del pensamiento político griego, entre los cuales el de *isonomia*.

Lamentablemente, el primer constructor de la modernidad, G.W.F. Hegel, lleyó a los antiguos con ojos modernos: «el suave cielo jónico» habría permitido a los griegos el nacimiento de la libertad del hombre, o sea el nacimiento de lo espiritual, que es la reflexión en sí contra la exterioridad de la naturaleza (*Lecciones sobre la filosofía de la historia*, I, 180-181). En realidad, Hegel distingue mundo griego y mundo moderno, ya que el primero no conoce «el derecho de la *libertad subjetiva*» (*Compendio de filosofía del derecho*, § 124, y también § 185 y § 260), pero lo moderno es siempre un desarrollo de lo antiguo sin rupturas de épocas.

Además, sigue una interpretación humanista y secularizada de los textos griegos: por un lado, esta elimina toda forma de irracionalismo latente en ellos, lee los mitos como alegorías poéticas, despojándoles de todo elemento sacro. En lo que respecta al vocabulario político recordemos solamente dos palabras, como *Themis* y *Dike* (con tal fuerza presentes en la tragedia griega), que nosotros traducimos impropiamente por justicia, mientras que esos términos expresan un destino arcano. Por otra parte, ¿por qué no recordar la fuerza primordial de la *hybris*? Por otro lado, traducimos

términos políticos griegos por conceptos modernos: *polis* lo traducimos por Estado, referimos la *isonomia* a los ciudadanos, cuando en realidad se refiere a la ciudad política (sólo ésta es libre, no los ciudadanos). Además, podemos tomar como emblemática la palabra *politeia*, que traducimos por constitución (término meramente jurídico y formal), siendo así que la misma indica el principio vital y espiritual que hace «una» la *koinonía* de hombres libres (*politeia* indica también ciudadanía). La constitución, para Aristóteles, es la «vida (*bios tis*) de la *polis*» (Política, 1295b, XI), o, para Isócrates, «el alma de la ciudad (*psyké poleos*)» (*Areopagitico*, 14). Es la misma vida que anima a los *nomoi*, cuando encuentran a Sócrates en el *Critón*.

Acaso fue también un motivo práctico el que condujo la historiografía —a caballo de la segunda guerra mundial— a actualizar el pensamiento griego: la lucha contra el totalitarismo y la celebración de los ideales liberal-democráticos. Werner Jaeger habla refiriéndose a la *polis* de Estado de derecho, Max Pohlenz insiste sobre una libertad (liberal) griega, Martin Ostwald ve en la *isonomia* casi una declaración de los derechos del ciudadano, mientras Mose I. Finley se sirve —constantemente— de la democracia de los antiguos para criticar la de los modernos. Hoy, en cambio, en Alemania, con Christian Meier, y, en Francia, con Paul Veyne, se tiene mucho más cuidado en no actualizar el pensamiento político griego, tal vez siguiendo la gran lección de Leo Strauss en *Liberalismo antiguo y moderno.*

Nuestro examen de la *isonomia* corre más bien un doble riesgo: por un lado, el de confundir textos, fragmentos y testimonios con la historia real, siendo así que estos expresan sólo un ideal o, mejor, una elaboración conceptual, que se da a partir del siglo V, mientras que el proceso social hacia la *isonomia* es mucho más antiguo, anterior a Solón y a Clístenes. Por otro, al orquestar diversos términos (pero en este texto para nosotros estos expresan tan sólo posiciones teóricas) sobre un mismo tema, se corre el riesgo de perder su individualidad y, por tanto, de difuminar las diferencias y los contrastes entre los distintos autores. Para evitar este riesgo, acaso se precisaba escribir un libro y dedicar a ello toda una vida.

## 2. TRES CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

La palabra igualdad tiene un contenido bastante vago: hoy es un poderoso mito político, pero, para dar un contenido conceptual a esta palabra, conviene proceder a una serie de distinciones analíticas, formar un retículo de temas y de problemas, para entendernos sobre qué estamos de hecho hablando. Afrontaremos ahora, muy rápidamente, tres núcleos teóricos que puedan servirnos para orientarnos en el debate actual, y que nos servirán para comprender mejor el mundo griego y también la distancia que de él nos separa.

*Primero*: ahora suele ser de uso común hacer seguir a la palabra igualdad dos preguntas: «¿entre quienes?» y «¿en qué?»; pero yo añadiría otra más —siempre olvidada— sobre «cómo» alcanzar esta meta. Responder a la pregunta «¿entre quienes?» hoy, después de la Declaración universal de los Derechos del hombre, adoptada por la ONU el 10 de diciembre de 1948, es bastante sencillo: entre todos, sin distinción alguna de sexo y de color. Para los griegos, en cambio, las cosas eran bastante distintas: la *isonomia* era —salvo raros testimonios— únicamente para los «ciudadanos», pero no todos los habitantes de la ciudad eran ciudadanos. La *isonomia* era un valor válido tan sólo para los griegos, no un principio cosmopolita. Hoy, en cambio, algunos tienden incluso a equiparar en los derechos a los hombres con los animales.

Hay que notar inmediatamente una diferencia radical entre la igualdad proclamada por la reciente Declaración universal de los Derechos del hombre y la griega: la moderna es meramente abstracta, pre-social y pre-política, es una mera enunciación ideológica indiferenciada sobre el hombre en sí, tras la cual se descubren las diferencias concretas o las desigualdades efectivas, los posibles factores de discriminación. La griega, por el contrario, sólo para los ciudadanos, es una igualdad concreta y real, no ideológica, pero dentro del derecho; y la diferencia real entre ricos y pobres está —como veremos— armonizada en un concepto más complejo de igualdad, que permite la instauración de un auténtico orden político.

«¿En qué?». El igualitarismo responde «en todo», simplificando el problema. Hoy, con el Estado de derecho, tenemos leyes iguales

para todos o libertades jurídicas iguales para todos, pero se perciben otras escalas de desigualdad. Siguiendo a Max Weber, podríamos situarlas en el poder, en la clase (o renta) y en el estamento, incluyendo en este último tipo las diferencias de prestigio, de estima, de estatus. Las dos primeras diferenciaciones o desigualdades sólo pueden reducirse, porque en la realidad son ineliminables; por lo que respecta a las diferencias de clase, en cambio, podemos decir —extrapolando un tendencia en curso— que el estatus de la mujer tiende a equipararse al del hombre y el hombre de color empieza a adquirir una cada vez mayor estima social, precisamente en cuanto hombre. Las diferencias de renta, en cambio, son hoy las que más resaltan, debido a que son más fácilmente mensurables. Pero al medirlas olvidamos dos cosas: por un lado, el grado de satisfacción en el trabajo y, por otro, que —sociológica y políticamente— la renta habría que calcularla a nivel familiar y no individual (permaneciendo fieles a la economía doméstica griega). Estos problemas no afligían a la *polis* griega con su democracia directa: igualdad política y desigualdades sociales coexistían sin que estas últimas —como afirma con orgullo Pericles en la Oración fúnebre (Tucídides, II, 37)— amenazaran la participación de todos los ciudadanos en la vida política en un plano de igualdad. La única diferenciación aceptada y exaltada era el prestigio o la *auctoritas*, que cada uno conquistaba en el ágora por sus virtudes: la *isonomia* está en la base de la meritocracia. Hoy, en cambio, se tiende a castigar los méritos, para privilegiar a los menos inteligentes.

Michael Walter —definido un neo-aristotélico— opina que no existe un solo criterio de justicia, válido para todos los campos de la vida social, sino una pluralidad de criterios, cada uno de ellos valedero en su propia esfera. Se trata, pues, no sólo de redescubrir la particular justicia adecuada a los valores o a los bienes sociales de cada una de las esferas, según los significados de valor o de bien compartidos en un determinado espacio y tiempo histórico, sino también de defender la autonomía de cada una de las esferas de los criterios que no le son propios y que no le corresponden, de modo que cada esfera esté gobernada por principios de justicia que le son propios. En otros términos, no se permite la conversión de las posiciones de

ventaja de una esfera a otra, mientras que a todos se les debería garantizar un mínimo en cada esfera, sobre todo en la de la renta. En conclusión, hay que combatir toda concepción de la justicia monista, unitaria, totalitaria y también atemporal, y encontrar una igualdad que sea compatible con un orden social ricamente diversificado.

¿«Cómo» realizar estas otras igualdades? El dilema consiste en la elección entre posprocedimientos democráticos y los métodos autoritarios: estas otras igualdades, en efecto, pueden alcanzarse con la impersonalidad de las leyes o con decretos individuales, respetando los derechos establecidos por la constitución-contrato o con la omnipotencia de la mayoría (o, peor, con la dictadura revolucionaria), manteniendo las igualdades jurídicas de todos o estableciendo nuevas desigualdades (como hace el igualitarismo). Los griegos, en la emblemática y demonizada figura del «tirano» veían a veces el artífice de una mayor igualdad económica, realizada con la remisión de las deudas o con la redistribución de las tierras. Pero este tirano había ocupado la escena —desde mediados del siglo VII— antes de la llegada y de la realización de la *isonomia*, en el siglo V.

Una breve digresión, útil para nuestro puente entre antiguos y modernos: el ideal del utopista Falea de Calcedonia de hacer a todos los ciudadanos (y sólo a ellos) propietarios de partes iguales de tierra fue desmontado fácilmente, debido a su inaplicabilidad, por Aristóteles (*Política*, 1266a-1267b), porque, para mantener iguales las posesiones de las familias (la propiedad estaba incluida en el *oikos*), habría que reglamentar los nacimientos. Una tesis parecida a la de Falea —aunque basada en la igualdad geométrica— la había expuesto ya Platón en las *Leyes* (737c ss.), hablando de la distribución de las tierras en las nuevas colonias. Hoy también Michael Walter ha demostrado —con argumentación aristotélica— la imposibilidad de mantener una «igualdad simple» en una economía de mercado: aunque todos los ciudadanos tuvieran en el punto de partida la misma cantidad de dinero, el libre intercambio en el mercado no tardará en producir desigualdad, que sólo un fuerte Estado intervencionista podría abolir, asegurando un retorno a las condiciones originarias. Hoy, para el igualitarismo, se trata en cambio de hacer a todos iguales no en la propiedad, sino en la no propiedad. Para

Aristóteles (*Política* 1263a) la propiedad común de la tierra era propia sólo de algunos países bárbaros de Asia, pero no para Platón en su República perfecta.

*Segundo* núcleo teórico. El actual debate sobre la igualdad no se refiere al presente, sino al futuro. Se reconoce que hoy, en el mundo occidental, están establecidas para todos las mismas libertades jurídicas (el Estado de derecho), como las mismas (meras) posibilidades de acceso a la «carrera» de la vida. En realidad —habría que observar— en una sociedad pluralista no hay una sola carrera con una persona que juzga la velocidad, sino que hay muchas más carreras: una sociedad es tanto más libre cuanto más diversos y diversificados son los itinerarios que se ofrecen a las variadas, diferentes vocaciones de los individuos, y hablar de una sola carrera es autoritario.

Hoy se siente en particular la desigualdad económica. Se presta escasa atención a dos observaciones de Alexis de Tocqueville, según el cual, incluso sin la mano «visible» del poder, desde hace tiempo se venían siempre atenuando las desigualdad en las condiciones, mientras que el igualitarismo nace sólo de la «envidia» de quien quiere castigar y empeorar las condiciones de los demás (en realidad, en momentos de tensión y de crisis, el igualitarismo ha permitido que nuevas elites se afirmaran con un poder autoritario para imponer a los demás la igualdad). Debido a la desconfianza en la mano «invisible» del mercado, se ha construido lentamente sobre el Estado de derecho el Estado social, que luego se ha resuelto en exclusiva ventaja de la clase media.

El Estado social, según Daniel Easton, modificaría la naturaleza del Estado y de la política, porque se fija como objetivo primario «la distribución imperativa de los valores», que en otro tiempo lo desempeñaban la costumbre y el mercado. Es evidente que en esta «distribución imperativa de los valores» se aspira —a través de la redistribución de la renta— a una mayor igualdad en vistas a un mayor bienestar para todos. Es fácil apreciar la distancia entre la *polis* griega y el Estado social: este está construido teniendo como fin el bienestar de los individuos, mientras que aquella tenía como objetivo «la vida buena», no la defensa del interés privado de los individuos. La *polis* relegaba la economía a la casa (*oikos*) y el espacio

público (el *agora*) se reservaba sólo a la política, que se entendía siempre como un fin y nunca como un medio. El punto de fricción está hoy entre el Estado de derecho y el Estado social, porque este último, con sus *policies*, dictadas por el fin absoluto del Estado social, permite al poder la más amplia discrecionalidad.

Hoy se considera insuficiente la posibilidad igual de acceso a la carrera, y se postula una igualdad en el punto de partida. Esto sólo es posible de dos maneras: o a través de la política educativa, que permita a los que menos tienen llegar preparados y equipados al punto de partida, o con el tratamiento preferencial, que garantiza derechos particulares a los menos favorecidos. Este segundo modo se traduce en la política de cuotas, que reserva a las personas de color un número de plazas en la universidad y a las mujeres un número de plazas en la enseñanza. La igualdad, en el primer caso, está en el punto de partida de la carrera; en el segundo, está en la llegada, realizada de dos modos distintos: en el primero se tiende a ayudar a los menos favorecidos a ayudarse, en el segundo tan sólo se les ayuda. Así, mientras que la igualdad (en el mérito) sigue teniendo valor en el primer modo, con el segundo se constituyen privilegios y discriminaciones, por las que individuos iguales en el mérito son tratados de modo desigual. El sistema de cuotas ha llegado también a Italia: no sólo en el Alto Adigio, sino en los partidos (las mujeres).

*Tercer* núcleo teórico. El Estado social contemporáneo —a diferencia de la ciudad política antigua— se caracteriza por la redistribución de la renta. En realidad, en la antigüedad —pensemos en Aristóteles— no era desconocida la justicia distributiva, pero entonces esta justicia se refería a los «honores», mientras que hoy se refiere a las «cargas»; ayer se pensaba en premiar los méritos (es decir las virtudes), mientras que hoy se tiende a satisfacer las necesidades. En aquel caso no vale el principio «a todos de manera igual» (salva siempre la igualdad jurídica), sino «de todos o a todos de manera distinta»). Pensemos en la regulación fiscal: esta puede ser proporcional a la renta y a la riqueza, es decir monotónica, por lo que se trata de una igualdad proporcional. El impuesto progresivo, en cambio, carece de un criterio objetivo, matemático, para indicar la progresividad, por lo que esta depende de la discrecionalidad del

poder. Así se puede llegar a auténticas expropiaciones: el neo-contractualista Robert Nozick afirma que el impuesto sobre las ganancias procedentes del trabajo equivale al trabajo forzado, mientras que la escuela de la *public choice* de Virginia, cuyo jefe es James M. Buchanan, pone límites constitucionales muy precisos a los impuestos.

En estos tres núcleos teóricos se puede ver cómo la política a favor de la igualdad puede fácilmente llevar al igualitarismo, que tiene por lema «todos iguales en todo»: se pretende hacer a los hombres, mediante una política niveladora, no sólo iguales, sino uniformes, o mejor idénticos, según el significado que en la lógica tiene la palabra igualdad. Se plantean entonces dos problemas, o dos preguntas radicales: en primer lugar, ¿son realmente idénticos los hombres, o hay diversidades que no implican necesariamente desigualdades? Es el mismo tema o la misma crítica que dirigimos a quienes hablan de una sola carrera. En segundo lugar, la política a favor del igualitarismo ¿no provoca, acaso, nuevas desigualdades? El Estado social, con su *policy*, puede entrar en colisión con el Estado de derecho, pero aun cuando actuara siempre a través de la ley —como quiere el «Estado de derecho»— con la que todo se puede, con tal de que sea en la forma de la ley, encontraría un obstáculo en el «Estado constitucional de los derechos», que pone límites a la ley, para garantizar la inviolabilidad de los derechos del ciudadano. El igualitarismo, en cambio, quita a algunos la libertad política: para realizar este fin, en efecto, es necesario un Estado autoritario, que maximiza la desigualdad en el poder y niega la igualdad política y jurídica.

Estas tres consideraciones analíticas, desarrolladas para precisar mejor, hoy, el concepto de igualdad y diferenciarlo mejor del igualitarismo, podrían inducir al lector a considerar totalmente inútil examinar la *isonomia*, pues tal es la distancia entre el Estado «social» contemporáneo y la ciudad «política» griega, el primero constituido en función del bienestar, la segunda en función de la vida buena en la ciudadanía. Pero, a pesar de la distancia, la civilización griega no es para nosotros una civilización exótica, y tenemos la suerte de tener los griegos a nuestras espaldas, mientras que los griegos —como escribe Christian Meier— no tuvieron a ningún griego

como predecesor. Gran parte de nuestro vocabulario político nace con el pensamiento griego: pensamos sólo en palabras ya gastadas, como democracia y política, tiranía y despotismo, o en nuestro ideal de *isonomia.* Estas palabras se llenan ciertamente de contenidos distintos, son a veces intraducibles, pero el mundo griego no es totalmente otro, ya que podemos entrar en consonancia con él. Distinguirse no quiere decir olvidarse.

Las razones de esta exploración nuestra en un pasado remoto pueden ser esencialmente tres. En primer lugar, se podrá responder que siempre alguna utilidad podrá tener un examen del nacimiento de esta palabra o, mejor, de este ideal (totalmente nuevo en la era antigua), que recorre en toda la historia de la filosofía práctica occidental: nos permite evitar el proyectismo histórico y, al mismo tiempo, captar aquella fractura histórica que está representada por el Estado moderno. En segundo lugar, se trata de ver si el principio del *nomos basileus* es la gran constante de la historia desde el constitucionalismo de los griegos a hoy. En tercer lugar, se podrá redescubrir cierta utilidad del concepto de *isonomia* para algunos puntos del debate contemporáneo, tan poco preparado respecto al igualitarismo, por lo que, con esa perversión de la igualdad, se corre el riesgo de perder aquel principio de ciudadanía al que la *isonomia* está indisolublemente ligada.

Resumiendo y anticipando: obsesionados por la naturaleza del Estado (social) contemporáneo, cuya única función parece ser «la distribución imperativa de los valores», nos hemos olvidado del momento «político», en el que reside la verdadera ciudadanía. Mejor dicho, con respecto a los griegos, podemos descubrir una auténtica regresión: todo su pensamiento está dominado por la oposición entre privado y público, entre economía y política, entre casa y *agora*. Hoy esta distinción ha desaparecido a favor del primer momento: el Estado, con la exclusiva función de satisfacer las necesidades y los intereses privados, aparece cada vez más como una mera «administración de la casa» de la gran familia pública. Pero de este modo perdemos el momento «político» de la ciudadanía: sólo somos súbditos que, por mil canales, reivindican y protestan en nombre de las necesidades y de los intereses privados. Es cierto: en el Estado moderno es

imposible la antigua ciudadanía, pero —como veremos— para los griegos la *isonomia* era también *isegoria*, igual posibilidad de hablar, hoy todavía existente. Acaso sólo de este modo podremos corregir las deformaciones y las unilateralidades del Estado social.

Demos ahora la palabra a los griegos en un discurso autónomo, pero con cierto acento de referencia a los pensadores modernos y contemporáneos.

## 3. ISONOMIA, EL NOMBRE MÁS BELLO DE TODOS

En la primera mitad del siglo V un poeta de intensa religiosidad délfica, siempre fiel al pasado, Píndaro, nos dejó este fragmento (n. 98):

> *Nomos*, Señor (*basileus*) de todas las cosas,
> de los mortales como de los inmortales,
> gobierna con fortísima mano,
> justificando las cosas más violentas.

Pero ya en el siglo VI (después del 514), se cantaba en los banquetes:

> ¡Sólo vosotros seréis celebrados en toda la tierra,
> queridísimos Harmodio y Aristogitón!
> Porque ellos mataron al tirano
> e hicieron a Atenas isonómica (*isonomous*).

También: a mediados del siglo V Heródoto (*Historias*, III, 80) escribía: «*isonomia*, el nombre más bello de todos».

Partiremos de la palabra *isonomia*, dejando el *nomos* de Píndaro para el final de este párrafo, porque, aun en su expresión mistérica, es —para mí— la clave para entender el valor de la *isonomia.* Ante todo, desembaracémonos de un problema muy interesante y bastante discutido, porque podría desviarnos y llevarnos lejos del tema que intentamos tratar. El sustantivo *nomos* deriva del verbo *nemein*, que significa repartir, dividir (según los diversos intérpretes: la comida en el banquete, la presa en la caza y en la guerra, las tierras en las nuevas colonias). Pero la palabra *isonomia* no indica una igualdad en las posesiones, antiguamente realizada por el tirano,

para expresar la cual tenemos el término despectivo *isomoiría*, sino sólo igualdad jurídica.

El legislador ateniense Solón, evocando su reforma, escribió:

> Y normas de un modo igual al plebeyo y al noble,
> aplicando a cada uno la recta justicia,
> prescribí… (Dile, 24).

Pero estos versos estaban precedidos por otros, en los cuales se lee:

> … ni me gusta hacer nada con violencia tiránica,
> ni que de la fértil tierra patria tengan
> partes iguales (*isomoirian*) los nobles y los plebeyos.

En realidad en estos versos de Solón coexisten dos versiones distintas de la igualdad, pero que el pensamiento posterior nunca contrapuso, si bien los aristócratas y los demócratas acentuaron una u otra. Solón primero habla de la *eunomía*, de una igualdad geométrica o proporcional capaz de garantizar armonía en un *kosmos* político hecho de partes diversas (los nobles o buenos y los plebeyos o malos). Luego exalta la *isonomia*, una igualdad matemática de los ciudadanos respecto al derecho. No hay oposición entre ellas; la isonomia representa el aspecto mínimo de la igualdad, mientras que la *eunomia* quiere garantizar a los ricos o a los mejores un mayor peso en el proceso de decisión y en la participación en los cargos de gobierno.

El ideal de un justo equilibrio entre ricos y pobres (sin que prevalezca ninguna clase) es una constante del pensamiento griego hasta Aristóteles (*Política*, 1291b): la mejor democracia es la que se basa en la clase media, en los *mesoi*, porque con su moderación (*sophrosyne*) pueden desempeñar una función mediadora entre los extremos. Conviene recordar que esta elemental distinción o contraposición entre los ricos y los pobres dura hasta la más elaborada teoría de las clases de Karl Marx, mientras que sólo Tocqueville prevé el advenimiento de la clase media, auténtica protagonista de la dinámica social.

Aquí es necesario un breve inciso para aclarar el peso de la propiedad en la vida política de la *polis*, dado que nos encontramos en una

posición opuesta a la nuestra. La desigualdad en la propiedad, para los griegos, es sobre todo una cuestión moral, no política; cuando se convierte en política, el verdadero problema consiste en evitar la discordia civil (por ejemplo Platón, *Las Leyes*, 737c), no en realizar la justicia o una *isonomia* económica. Para resolver el problema social los griegos eligieron el camino de integrar a los plebeyos en la ciudadanía, es decir con la participación activa en la vida política de la *polis* y con la abolición de los privilegios políticos de las familias ricas, no el de conceder ventajas económicas o de eliminar las desigualdades materiales, pues la propiedad seguía siendo sacrosanta. Era imposible para el ciudadano griego, que vivía la totalidad política de la *polis*, pensar —como hoy— en servirse de la autoridad política para perseguir sus propios intereses privados o económicos: tendía a la virtud, una virtud que sólo podía conquistarse en la arena pública.

La palabra *isonomia* —difícil de traducir a nuestro idioma— se traduce generalmente por «igualdad de leyes», pero es una traducción totalmente insatisfactoria; y la pericia filológica no basta, cuando se ignora la dureza de los conceptos políticos y jurídicos modernos. Repitamos aún: *isonomia* indica tan sólo la igualdad jurídica, la igualdad en el derecho, no normas iguales para todos los ciudadanos, mejor, la existencia de una constitución sin privilegios (véase Platón, *Epístolas*, VII, 326d).

En los países de nuestro continente (no en los de *common law*) la palabra «ley» tiene un significado muy preciso, que obedece a la lógica del Estado moderno. Como ha demostrado claramente el positivismo jurídico, ley es sólo el mandato del Estado (*ius quia iussum*) y no hay otro derecho fuera de la ley. Así se llega a la tautología normativa: *Gesetz ist Gesetz*, por la que la ley debe obedecerse siempre. Este monopolio del derecho por parte del Estado ciertamente no existía en Grecia: los orígenes del derecho son religiosos y el propio *nomos*, por su relación con *Dike*, conserva una resonancia religiosa. Acaso —pero también esta es una traducción totalmente insatisfactoria— convendría emplear, para traducir *nomos*, el término «norma»: hay normas legislativas, pero también normas consuetudinarias (orales o puestas por escrito), religiosas, morales,

contractuales, convencionales, etc. El verdadero problema de las *poleis* griegas fue, en cambio, el de la certeza del derecho: había que pasar de las normas consuetudinarias, de las cuales se tenía una transmisión oral, a normas escritas.

Con esto nos acercamos a Aristóteles, que en la *Retórica* (1373b, véase también 1368b, 1375a, y también *Ética a Nicómaco* (1134b) ve un derecho particular para cada pueblo, que puede ser escrito y no escrito, mientras que existe, común a todos los hombres, un derecho de naturaleza, del que sólo tenemos una intuición. Así también Jenofonte (*Memorables*, IV, 4, 2, 18 ss.) habla de leyes positivas, de leyes no escritas y de leyes divinas. En términos casi análogos, Demóstenes, en la Oración XXV, exalta los *nomoi*, que garantizan el buen gobierno y la seguridad de la ciudad: estos pueden ser un don de los dioses, fruto de un sabio legislador, resultado de un acuerdo entre los ciudadanos. En un contexto filosófico diferente Platón en el *Minos* (313 ss.) se niega a reducir el *nomos*, que debe ser justo (*orthon*) y no ilegítimo (*anomon*), a los simples mandatos legales existentes (*ta nomizomena*); además, en el *Político* (301a) habla de «leyes escritas» y «costumbres patrias». El término «ley» empobrece y restringe ciertamente el concepto de *nomos*.

Pero el término *nomos* posee también otro significado, que en la edad moderna podemos hallar claramente explicado por el republicano, nutrido de lecturas clásicas, James Harrington (1611-1677), cuando, citando a Aristóteles, condensa su pensamiento anti-hobbesiano contra la antigua prudencia en el dicho famoso: «el imperio (*empire*) de las leyes y no de los hombres» (*The Commonwealth of Oceana*, Londres1771, p. 35). Para los griegos este ideal se expresaba en el *nomos basileus*, trascripción secular de la mucho más compleja posición religiosa de Píndaro. Heródoto, hablando de los espartanos, afirma (VII, 104) que «aun siendo libres, no son libres del todo: por encima de ellos está soberana la ley (*despotes nomos*). Escribe Aristóteles en la *Política*: «es preferible que gobierne el *nomos* que cualquier ciudadano», porque la ley es «razón sin pasión (*noon aneu orexeos*)» (1287a); y en la *Ética a Nicómaco* insiste: «Porque no permitimos que mande un hombre, sino el *nomos* (o *logos*)» (1134a 35). Más interesante es lo que sigue a estas dos citas: los que deben

mandar son tan sólo los «guardianes del derecho (*nomophylakeis*)»; quien manda es sólo «el guardian de lo justo (*phylax tou dikaiou*)». Parece evocar la afirmación de sir Edgard Coke (1552-1634), el gran defensor de la *common law*, para quien los jueces eran como «los leones bajo el trono de la ley».

El tirano no sólo viola esta supremacía del *nomos*, sino también la democracia: para Platón (*Leyes*, 700a; y también 698b) «según las normas antiguas el pueblo no era señor (*kyrios*), sino que en cierto modo era voluntariamente siervo de las leyes». También Aristóteles (*Política*, 1292a) se mueve en esta línea, cuando condena «otra forma de democracia», en la que «la masa y no la ley es soberana (*kyrion*). Esto sucede cuando son soberanas las decisiones de la Asamblea y no la ley: esto sucede por obra de los demagogos». Es la moderna tiranía de la mayoría. Se advierte claramente la existencia de un *nomos* (nosotros diríamos una constitución) superior a la voluntad de la Asamblea; en una palabra, de un *nomos basileus*.

Extremadamente significativo es, en este sentido, el recorrido intelectual de Platón, el cual en la *República* parte de una imagen del Estado, de difícil realización, en el que no existen leyes; luego, en un segundo tiempo, sostiene también en el *Político* la superioridad del hombre que posee la sabiduría política respecto a la forma de gobierno de por sí, para pasar, finalmente, en las *Leyes* (*Nomoi*) a delinear «la segunda forma de gobierno mejor», aquella en que un sabio legislador ha dado *nomoi*, que regulan hasta el más mínimo aspecto de la vida en el Estado y que tengan como fin la virtud.

El pensamiento griego es consciente de la relatividad de los *nomoi*: baste pensar en Heródoto (*Historias*, III, 38), que —como buen geógrafo laico— interpreta, casi anticipándose a Montaigne, el *nomos* como costumbre; o en Protágoras, el cual afirma: «Porque las mismas cosas que a toda ciudad parecen justas y bellas, estas mismas cosas son tales para ella mientras que así las crea» (DK 80, A 21 o Platón, *Teeteto* 167c). Y sin embargo desde los orígenes se manifiesta la necesidad de anclarse en un principio superior, que sostenga esas diferencias. Combinando dos fragmentos de Heráclito (DK 22, B 114 y B 44) encontramos la exaltación del *nomos* de la *polis*, del que ésta recibe vigor y que el pueblo debe defender combatiendo como por

sus propias murallas, pero también la certeza de que «todos los *nomoi* humanos son alimentados por un solo *nomos*, el divino: en efecto, este prevalece tanto como quiere, y basta para todo, y superfluamente emerge (*periginetai*)». Parecida es la afirmación del *nomos basileus* de Píndaro, si bien éste está profundamente veteado de motivos arcaicos, irracionalistas y voluntaristas, por lo que el *nomos* divino, que lleva la marca del poder, sagrado e inescrutable, puede ser contrario a los *nomoi* humanos. También Esquilo (*Suplicantes*, vv. 86 ss.) advierte este elemento trágico: la voluntad de Zeus es impenetrable, y es incomprensible, impenetrable, abismal, mientras *Dike* mantiene un carácter misterioso.

Sigue constante la apelación a un *nomos* más alto. En Sófocles nos encontramos frente a la contraposición entre una norma superior y la ley mandato: en la *Antígona* (vv. 559 ss.) entre el decreto de Creonte y las normas (*nomima*) divinas, no escritas y no mudables, a las cuales apela Antígona. En el *Edipo Rey* «a los *nomoi* de excelsa vigencia, generados en el alto cielo», se contrapone la *hybris*, que genera el tirano (vv. 865-872). Aristóteles —como hemos visto— habla de un *nomos* común a todos, que es según la naturaleza, del que sólo tenemos una intuición. Y contra el relativismo está naturalmente Platón (*Leyes*, 888e-890b).

De todo cuanto hemos venido diciendo debería resultar lo importantes que para los griegos son los *nomoi* para el orden político de la ciudad, porque *e gar taxis nomos* (Aristóteles, *Política* 1287a; *Retórica*, 1360a). Sin el *nomos* tenemos la anomia, es decir la anarquía; el ideal es tener un buen derecho. Incluso hoy existe una clara revalorización del derecho o mejor de los «derechos», desconocidos a los griegos, porque no tenían nuestra concepción individualista. Pensemos en Ronald Dworkin y en sus libros *Taking Rights Seriously* y *Law's Empire*. Contra la *policy*, que sostiene la decisión de la mayoría o un procedimiento administrativo o una decisión judicial en vistas al bien de la comunidad, es decir que razona en los términos de la nueva razón de Estado, la del Estado social, él reafirma los «principios» no contingentes, que se refieren a los derechos de los ciudadanos, los cuales para el legislador, el administrador o el juez deberían ser superiores a los objetivos del Estado social. De hecho

la *policy* es ocasional y arbitraria, fruto de una «decisión», mientras que los derechos o los principios —morales antes que jurídicos— sólo pueden ser descubiertos por una «recta razón». Como dice Dworkin, «si el Estado no toma los derechos en serio, entonces tampoco puede tomar en serio el derecho».

## 4. ISONOMIA DE LA CIUDADANÍA

La expresión «*isonomia*, el nombre más hermoso del mundo», se encuentra come hemos dicho en Heródoto donde, con los tres discursos de Otanes, Megabizo y Darío, se ofrece —por primera vez— una clasificación de las tres formas distintas de gobierno: democracia, aristocracia y monarquía (III, 80-82). Puesto que sólo aparece en el discurso de Otanes, el defensor de la democracia, y no en los de Megabizo y Darío, que defienden respectivamente la aristocracia y la monarquía, se podría concluir fácilmente que la *isonomia* es una característica propia y exclusiva del régimen democrático. Pero, según las fuentes, esta conclusión es errónea.

Ante todo hay que recordar que Harmodio y Aristogitón —los dos tiranicidas exaltados en el canto convivial— eran aristócratas. Por otra parte, es difícil pensar que en una aristocracia no sea muy fuerte —entre los pocos iguales— el sentido de la igualdad. En Tucídides, por ejemplo, la *isonomia* es distinta —pero no contrapuesta— de la aristocracia moderada (III, 82) y también la oligarquía puede estar sujeta a la *isonomia*, como la democracia (III, 62). Pero siempre la *isonomia* se contrapone al tirano (véase Eurípides, *Las Suplicantes*, 642). Además, tanto en Heródoto (III, 80; V, 37; VII, 102; V, 92), como en Tucídides (III, 62; IV, 78), la *isonomia* se contrapone más bien al «mandato» del tirano o de los poderosos (pocos o muchos). La verdad es que la *isonomia* no caracteriza a una forma de gobierno, sino a un modo de gobernar, basado en el *nomos* y no en el mandato, y por tanto siempre contrapuesta a la emblemática figura del tirano. Hay casi una anticipación de la distinción aristotélica entre el modo recto y el modo degenerado en que pueden presentarse las tres formas de gobierno teorizadas por Heródoto.

Llegados a este punto, conviene plantearse las dos preguntas clásicas sobre la igualdad: «¿entre quienes» y «¿en qué?». Ya hemos dicho «entre quienes»: entre los ciudadanos. La definición de Aristóteles (*Política*, 1275a-b; 1278a; 1329a-b) es —a nuestros ojos— tremendamente restringida, ya que corresponde a su ideal, y está en contradicción con otros pasajes en los que prevalece la descripción empírica. El ciudadano no se identifica con quien vive en la ciudad, por lo que se excluye a los esclavos, a los siervos, a los metecos, a los artesanos, a los agricultores, a los comerciantes y también a quienes participan de ciertos derechos, pero no de los políticos. Se excluye también a los jóvenes y a los viejos, inhábiles para participar en la asamblea; y naturalmente a las mujeres (pero Platón, en la *República*, 456c, habla de *isonomia*, es decir de igualación jurídica, entre hombres y mujeres en la clase de los guardianes en la *polis* perfecta, mientras que luego se mofa de ella en la *polis* democrática, 536b). El ciudadano en sentido absoluto es sólo quien —liberado de los trabajos necesarios— es realmente libre, dado que el *otium* le permite poder dedicarse a la virtud y a la actividad política. Cabalmente lo contrario de nuestros tiempos, en los cuales es más bien el trabajo el que fundamenta el derecho de ciudadanía.

«¿En qué?»: la respuesta aristotélica es muy clara, porque es ciudadano sólo aquel que participa en las funciones de juez y en la elegibilidad de las magistraturas (*Política* 1275a, y también 1261a); pero debe saber primero obedecer y luego mandar. En el *agora* los ciudadanos son *isoi*, porque —como escribe Heródoto (V, 92)— aquí está en vigor la *isokratia*, un poder igual para todos los que poseen los derechos políticos, porque en la *polis* griega no hay —clara y neta— una distinción entre igualdad jurídica, derechos políticos y participación en los cargos. La ciudadanía se expresa sólo en la participación en la vida de la *polis*, en una continua militancia tanto en la paz como en la guerra. Precisamente por la existencia de esta identidad colectiva no existen —a nivel teórico— derechos (civiles o políticos) del hombre, que la ciudad política deba tutelar o que se puedan contraponer a la misma. Basta leer el *Critón*.

Pero esta igualdad no puede darse para aquel prestigio o aquella autoridad o para aquella reputación, que libremente se conquista

en la arena política: como escribe Tucídides, los ciudadanos «ante el derecho están en un plano de paridad (*to ison*), mientras que, en lo que respecta a la consideración pública del Estado, cada uno es preferido según descuella en un determinado campo, no por la procedencia de una determinada clase, sino por lo que vale» (II, 37). De donde el elogio de Pericles, que, «gozaba de autoridad gracias a su prestigio y a su talento», «tenía a la multitud en su mano, aun en libertad, y no se dejaba conducir por ella, sino que era él quien la conducía». Así en Atenas había de nombre una «democracia, pero de hecho el poder se confiaba al mejor ciudadano» (II, 65). Un problema realmente sentido era el de seleccionar las verdaderas «aristocracias» dirigentes: Platón en la *República* (551a-e) condena la oligarquía, porque no permite seleccionar a los mejores entre pobres y ricos, y en el *Menéxeno* (238c-239a) exalta la aristocracia, que gobierna con el consenso de la mayoría, del pueblo o de la masa (*plethos*), la cual confía las magistraturas a los mejores, sin distinciones de clase, con tal de que sean sabios (*sophoi*) y virtuosos (*agathoi*).

La distancia abismal entre la democracia «directa» de los antiguos y la «representativa» de los modernos es bastante conocida: el gran Estado y la necesidad de la división del trabajo, que afecta incluso al trabajo político, hacen que sea inactual el ideal de la *polis*, si bien en él se inspiran, en tiempos modernos, los «republicanos» ingleses (del siglo XVII) y americanos (del siglo XVIII), pero eran todas aristocracias, que vivían en el *otium*, liberadas de los «trabajos necesarios». Sin embargo, con los griegos tenemos un problema en común: el de tener, en un nuevo tipo de competición, una clase política compuesta de *aristoi*. Esto, si se acepta la moderna teoría de la democracia, que parte de la realidad ineliminable de la distinción entre gobernados (los muchos) y gobernantes (los pocos): se precisa una clase política capaz de conducir y no de ser conducida por el pueblo, sin tomar el atajo de la demagogia (*demagogia*). El profesionalismo político —como ha mostrado Max Weber— con frecuencia es un obstáculo a la formación de verdaderos líderes. Pero los griegos premiaban la virtud, hoy se premia la capacidad de satisfacer las necesidades.

En Heródoto hay otro punto que conviene destacar, aquel en el que en lugar del término *isonomia* usa el de *isegoria* (V, 78), igual

posibilidad de hablar, si bien Isócrates (*Areopagítico*, 20) advertiría posteriormente que la desenfrenada licencia de palabra no es *isonomia*. La *parrhesia* (plena facultad de hablar), considerada prerrogativa de la democracia ateniense, se identifica con la propia libertad: en efecto, el silencio se considera contrario a la democracia. Así también Eurípides: el rey de Atenas, Teseo, en las *Suplicantes* (vv. 350-354, 438-441; véase también *Las Fenicias*, vv. 391-392) afirma que «concediendo al pueblo el derecho de hablar lo tendré más fiel». Protágoras aclara esta posición: «cuando el tema sobre el que tienen que deliberar exige la sabiduría política [véase párrafo 4]… escuchan a todo hombre, porque consideran que cada uno debe participar de esta virtud; de otro modo no podría ser *polis*» (en Platón, *Protágonas*, 322e-323a). En el *agora*, ante un público que decide, cuenta sobre todo la capacidad de persuadir a través de una argumentación basada en la retórica y en la dialéctica. Hannah Arendt ha demostrado que la democracia griega se basa toda ella en la acción (*praxis*), basada a su vez en el discurso (*lexis*), con lo cual se da, en la arena política, la verdadera participación política. Incluso hoy, para resolver el problema de la justicia, se recurre al discurso, o mejor al diálogo: Bruce Ackerman sitúa la antigua *agora* en una nave espacial, donde todos participan en la discusión sobre los criterios justos con que distribuir el maná. Son hombres reales, que no creen en un criterio absoluto impuesto por la «teocracia» de la razón, y que viven en lo contingente para resolver problemas contingentes; por lo demás, en la nave espacial no hay «terceros» superiores para dar una solución al problema. Los inevitables conflictos se resuelven mediante la palabra y el diálogo: los participantes deben respetar tan sólo tres reglas: la neutralidad (la igualdad en la no-posesión de la verdad), la racionalidad y la coherencia en las propias argumentaciones. En este diálogo directo en un foro público se pone en discusión toda legitimidad, incluso la de los «derechos sagrados», para poderlos refundar sobre el consenso. Pero para todos los individuos es irrenunciable un derecho a la palabra, un derecho dialógico.

Conviene insistir sobre este punto: la filosofía práctica actual —tanto en la vertiente alemana como en la americana— se ocupa, en formas diversas, del momento de la comunicación y del diálogo.

La comunicación y el diálogo presuponen una pluralidad de individuos en condición de plena igualdad, que entre ellos interactúan con el discurso, formando así una auténtica comunidad. Afrontan problemas que, trascendiendo lo inmediato de los intereses o de las necesidades, porque afectan a su ser más profundo, su «mundo vital», sus experiencias subjetivas realmente vividas. En un mundo —como el nuestro— en rápida transformación, en el que se ventilan los destinos del hombre, en el que se exfolian los códigos morales, los códigos de sentido y de significado, mientras que el Estado social sólo sabe producir aburrimiento y ausencia de discurso, esta es la nueva *agora* pública, cuya naturaleza es esencialmente ética, en la cual se debe exponer a los iguales con argumentos la pretensión de validez de los propios asuntos. Los políticos-administradores de la gran familia pública sobre este terreno son superficiales y despistados o, cuando intervienen, producen un auténtico malestar, una auténtica manipulación, porque hablan en nombre del poder y de las estrategias del poder. Redescubrir la función de la auténtica «opinión pública», que nace tan sólo de los ciudadanos que hablan, darle una plena legitimidad, que se basa precisamente en la relación horizontal entre iguales, sin representantes, es la misión de nuestro tiempo, si queremos afrontar conscientemente nuestro destino. En esto los griegos son más que actuales, siempre que haya una comunicación dialógica, basada en la argumentación y no perturbada por los *mass-media* o atrapada por los sondeos de opinión.

Los griegos se plantearon también —desde una óptica opuesta a la nuestra— el problema del «cómo»: descartada la tiranía, como modo legítimo para la remisión de las deudas y la redistribución de las tierras, su atención se dirige a la justicia distributiva, contra el principio de la igualdad meramente aritmética.

Recordemos, por exigencias de la crónica, una fábula de Esopo (120), que sin embargo se halla aislada de los temas que afrontaremos y mantiene una cierta ambigüedad. La fábula habla por sí sola: «Zeus, cuando hubo plasmado a los hombres, ordenó a Hermes que vertiera dentro la inteligencia. Y este, haciendo una medida igual para todos, empezó a echar en cada uno de ellos. Sucedió así que a los hombres pequeños su porción bastó para llenarlos y hacerlos

sabios; pero los hombres grandes y gordos, a los cuales el líquido no llegó a todo el cuerpo, resultaron bastante tontos.» Parece que se admite o una justicia distributiva, supletiva de la aritmética de Hermes, en función de las necesidades reales de los hombres, o la existencia de medios hombres.

Platón y Aristóteles, en cambio, consideran necesaria una justicia distributiva para premiar los méritos y hablan de una justicia proporcional y no aritmética. Platón es contrario a conceder «igualdad indiferentemente a los iguales y a los desiguales» (*República*, 558c; y también 423c-e). Aún más claro en las *Leyes* (757b-e), donde fundamenta la «justicia política»: junto a la justicia matemática y abstracta propia de los pitagóricos, él señala una igualdad más verdadera, la cual —en la distribución de los honores— «asigna más al más grande y menos al menor, dando a uno y otro en proporción a su naturaleza, es decir de sus virtudes (*areté*)». Todavía en el *Gorgias* (508a) exalta la igualdad proporcional (*e isotes e geometriké*), de la cual deriva el *cosmos* (es decir el orden político). Así, junto a una igualdad y una justicia cuantitativa e igualitaria tenemos una igualdad y una justicia cualitativa y armónica.

Aristóteles teorizará sistemáticamente estas dos formas distintas de igualdad en la *Ética a Nicómaco* en un libro muy citado (el V). La justicia obedece a dos criterios diferentes: uno se refiere a las relaciones privadas y las partes son iguales y están en posición de paridad. Aristóteles llama a esta justicia con diversos nombres, niveladora, correctora, sinalagmática, pero todo resulta más claro si consideramos las dos relaciones distintas a las que la misma se refiere: las relaciones voluntarias (es decir contractuales), en las que las partes se encuentran en una posición de paridad (justicia conmutativa), y a las relaciones involuntarias que nacen del delito (justicia judicial), en las cuales el juez es un simple mediador, que debe restablecer esa paridad. Aquí vale la igualdad abstracta o la proporción aritmética (*arithmetike analogia*). La justicia distributiva, en cambio presupone un sujeto público (la ciudad política), que no juzga las relaciones privadas de un modo neutral y arbitral, sino que distribuye los honores (*time*), los bienes (*kremata*) y todas las demás cosas divisibles entre quienes forman parte de la ciudadanía. En este

caso hay que tener en cuenta los méritos de los diversos ciudadanos, tratando de un modo igual a los ciudadanos iguales por sus méritos y de un modo desigual a los ciudadanos desiguales: «Si no son iguales, no tendrán cosas iguales («*oi gar me isoi, ouk isa hexousi*» (1139a 22). Aquí hay una regla —también matemática— la «proporcional» (a 100 méritos 10, a 10 méritos 1), que Aristóteles llama proporción geométrica (*geometrike analogia*), que es una igualdad de relaciones (*isotes logon*, 1131a 31). Incluso en la diferencia de ambas justicias o diversas igualdades, se encuentra siempre un fundamento cierto en las matemáticas.

Quien con mayor coherencia analítica ha tratado de invertir la justicia distributiva aristotélica ha sido John Rawls, pero buscando siempre un principio armónico, aunque no basado en la certeza de la geometría: en efecto, él acepta sólo una desigualdad no injusta, pero también es contrario a políticas igualitarias que empeoran las condiciones de cada uno, incluidos los menos aventajados. La justicia distributiva se formula en el conocido «principio de diferencia», que, además de exigir una «reparación» por las desigualdades inmerecidas (de nacimiento, de dotes naturales), establece que «las desigualdades económicas y sociales deben ser: a) para el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatiblemente con el principio de justo ahorro, y b) conexas a cargos y posiciones abiertas a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades».

Pero la justicia distributiva moderna no quiere premiar los «méritos», las virtudes de los ciudadanos, sino aliviar las «necesidades» (de los súbditos), y, por esto, piensa en distribuir de un modo desigual no los «honores», sino las «cargas» fiscales, basándose en un principio no proporcional, sino progresivo, para realizar su ideal límite, la igualdad aritmética.

## 5. EL MITO DE LOS ORÍGENES DEL HOMBRE

El origen del hombre se narra en el muy conocido mito de Protágoras, contenido en el homónimo diálogo de Platón (*Protágoras*, 320c ss.; DK, 80, C 1). En él podemos ver tres tipos distintos de

distribución. Ante todo, la del incauto Epimeteo, que debe distribuir a las estirpes mortales —en el momento de su nacimiento— las facultades naturales (*dynameis*), dotando de ellas de modo conveniente (*epanison*) a cada estirpe. El criterio de la distribución es la diversidad (no a todos lo mismo), para garantizar así un equilibrio ecológico, en orden a evitar que las diversas especies (especies, no individuos) sean destruidas. El principio es el orden, mejor la armonía. Pero el incauto Epimeteo calcula mal y le queda un ser «desnudo» (la categoría será luego usada por Arnold Gehlen): el hombre es un ser «menesteroso», que no podría sobrevivir. Le saca de apuros el más avisado hermano, Prometeo, el cual roba a Hefesto y a Atenea la pericia técnica (*entechnon sophian*) junto al fuego para regalarla al hombre, para que tenga el «saber para la vida práctica (*ten peri ton bion sophian*)». Pero dado que hay diversos saberes para la vida práctica, en su distribución Prometeo sigue el principio de no dar a todos lo mismo, sino cosas diversas para alcanzar un orden, una armonía, mejor un equilibrio funcional para la supervivencia de la especie humana, de manera que esta pueda procurarse las comodidades de la vida. De este modo el hombre se diferencia de los animales, porque posee la cultura y se hace en cierto modo partícipe de la condición divina. Pero los hombres, si vivían dispersos, perecían devorados por las fieras; si trataban de salvarse fundando ciudades, se agredían unos a otros; en ambos casos no poseían el arte político (*politiken technen*), del que el arte bélico es parte; y este estado de naturaleza era un estado de guerra. Interviene así Zeus para salvar nuestra especie y envía a Hermes a llevar a los hombres Respeto (*Aidos*) y Justicia (*Dike*), pero ordena usar un criterio de distribución radicalmente distinto: no deben distribuirse como las pericias técnicas o las artes de un modo diverso, sino de manera igual, a fin de que todos participen de ellos, porque si los tuvieran sólo algunos, la ciudad no podría existir. Este arte podríamos muy bien llamarle *nomos*.

Releamos ahora el mito de Protágoras con ojos modernos. Al principio los hombres «desnudos» son todos iguales. Sobre este punto hoy hay alguien que disiente: cuando Rawls habla de la «gran lotería» de la naturaleza y de la historia, alude también a las desigualdades

naturales entre los hombres desnudos. Entre el hombre sano y el hombre fuertemente minusválido existe toda una serie de desigualdades naturales; además hay diferencias naturales que se convierten en desigualdades en contextos socio-culturales precisos, como, por ejemplo, entre blanco y de color, hombre y mujer.

Prometeo se inspira en un criterio distributivo, que es análogo al de Epimeteo, asignando de manera distinta a los hombres las diversas capacidades técnicas, para garantizar no un equilibrio ecológico, sino un equilibrio funcional a la sociedad. Esta diversidad no es necesariamente desigualdad, aunque fundamenta el principio de la división del trabajo, que Platón repropondrá al principio del discurso sobre la *República* (369b ss.): la sociedad nace del hecho de que el individuo —por sí solo— no es autosuficiente y de que todos se encuentran en la imposibilidad de bastarse a sí mismos, pues cada uno tiene «necesidad» de una infinidad de cosas; y es la multiplicidad de las necesidades la que mantiene unida a la *polis* y la que constituye la verdadera fuerza de integración social. Con Platón (y también con Aristóteles) se relacionan las modernas teorías estructural-funcionalistas, cuyo maestro es Emile Durkheim. Todas estas concepciones no sienten, como indispensable para la ciudad, el momento de la «política», en el cual podemos resumir el don de Zeus de «Respeto» y de «Justicia», porque la sociedad es un hecho orgánico, fuera del cual el individuo abstracto no existe.

La tercera distribución, la de Zeus, sí es revolucionaria, porque a hombres diversos (y tal vez desiguales) se les hace iguales: en efecto, a todos se les da lo mismo, el arte político, que hace posible la *polis*. Sobre este punto disiente garbosamente Platón en la *República* (414b ss.), cuando habla de la «magnífica mentira»: los hombres son iguales y hermanos, en cuanto generados por la madre tierra, pero el dios, que los ha plasmado, mezcló con la tierra oro para los destinados a tener aptitudes de mando, plata para los defensores, hierro y cobre para los campesinos y los obreros. Existe así una desigualdad natural entre los hombres ya desde el nacimiento; y los gobernantes deberán ser guardianes de esta ley, escrutando los ánimos de los niños para asignarles su puesto futuro en la ciudad. La disconformidad de Aristóteles es igualmente neta: en la *Política* (1291a),

refiriéndose a la distinción platónica de las clases, considera que, si la *polis* es «una comunidad de hombres libres e iguales cuyo fin es la mejor vida posible» (1328a 33-37), entonces sólo la sabiduría, que está en pocos, da un verdadero título para gobernar.

El mito de Protágoras puede sugerirnos otras dos reflexiones: después de la distribución de Prometeo los hombres son distintos y sólo Respeto y Justicia los hacen o hacen que se hagan iguales. Con otras palabras, que se hagan iguales en el *nomos*, en la política, es decir en la ciudadanía. Es una afirmación que contrasta netamente con la de aquellos que, olvidando las distribuciones de Epimeteo y de Prometeo, ven una igualdad originaria y natural de los hombres, como —por ejemplo— Plutarco (*Comparación entre Licurgo y Numa*, I), el cual piensa que «en tiempos de Saturno […] todos eran considerados iguales por naturaleza y dignidad». Y el mítico recuerdo de la edad de oro, que recorre el pensamiento griego y se opone a quienes, con Critias (DK 88, B 25), opinan que en los orígenes —antes de las leyes— la vida de los hombres era ferina y bestial. Con este mito, en la edad moderna, se relaciona Rousseau cuando drásticamente afirma: «El hombre nació libre, pero ahora por doquier se encuentra encadenado» (*Contrato social*, I, 1). En los demás contractualistas —como Hobbes o Locke— no está el mito de los orígenes, pero en el estado de naturaleza se considera que los hombres son iguales y libres (o, mejor, independientes). También Rousseau en el segundo *Discurso* anula las desigualdades naturales, tanto las físicas, como las debidas a las «cualidades del espíritu y del alma».

En nuestras sociedades complejas el problema vuelve a plantearse: esta diversidad entre los hombres, debida a la distribución de Prometeo, ¿implica necesariamente desigualdad o la diversidad implica —en primer lugar— la existencia de una diversidad de proyectos de vida para los individuos, que sin embargo siguen siendo iguales como ciudadanos, pero no obligados a correr todos la misma carrera? La literatura americana está con frecuencia deformada por el hecho de que se razona con una óptica universitaria, como si fuera una realización de la igualdad el llevar a todos a la universidad (todos pequeños propietarios de una licenciatura), mientras

que los igualitaristas extremos (al estilo de Pol Pot con sus jemeres rojos tienden, en cambio, a una igual ignorancia. Considerada ya lograda la ciudadanía igual, como decía el mito de Protágoras, hay que ver si esta diversidad en las capacidades se traduce en grandes diferencias de renta, que es actualmente el único metro objetivo con que medir las desigualdades. Quedan ciertamente excluidos de nuestro problema los castigados por la distribución de Epimeteo, por la gran lotería de la suerte, para los cuales se plantea un problema de resarcimiento. Sin embargo, sigue siendo válido el principio de que una sociedad es tanto más libre e igual, cuanto más amplia y más rica es la gama de posibilidades que se ofrecen a las diversas vocaciones y a los diversos proyectos de vida. Una sociedad que priva al hombre de la posibilidad particular de autorrealización no es ni libre ni igual.

La segunda reflexión nos lleva de nuevo al *nomos* y, al mismo tiempo, a un tema moderno y contemporáneo. En Protágoras Zeus, que a través de Hermes distribuye a todos «Respeto» y «Justicia», es no sólo un elemento religioso y mítico, sino que expresa un *nomos* absoluto, caído de arriba, por la incapacidad humana de alcanzarlo. En cambio Lucrecio (*De Rerum Natura*, V, 1025), que retoma el mito de Protágoras, observa que se evita la destrucción de la raza humana por los pactos (*foedera*), que la mayoría de los hombres mejores se intercambian, llegando a unos *nomoi* convencionalmente estipulados: en el primer caso tenemos la primacía del *logos*, en el segundo la del diálogo. El tema del contrato no es desconocido al pensamiento político griego: recordemos —por ahora— sólo un pasaje de la *República* de Platón y dos máximas de Epicuro. Glaucón, que interviene en el diálogo —tras la bronca de Trasímaco— para llegar a definir la justicia, habla del origen de la ciudad (*República* 358e ss.): los hombres en el estado de naturaleza están en guerra, siempre en vilo entre oprimir o ser oprimidos, por lo que «juzgan ventajoso concertar acuerdos (*synthesthai*) entre unos hombres y otros para no cometer injusticias ni sufrirlas. Y a partir de ahí empiezan a implantar leyes (*nomous*) y convenciones mutuas (*sinthekas*), y llaman justas y legales a las prescripciones de la ley (*epitagma*). Y éste, dicen, es el origen y la esencia de la justicia» (359a). Sobre el contractualismo vuelve Platón en las *Leyes* (648a), cuando habla de

los juramentos que los reyes intercambian con sus súbditos. Todavía entre el cuarto y el tercer siglo Epicuro, inspirador de Lucrecio, en las *Máximas capitales* (XXXIII, y también XXXII), sin recurrir al estado de naturaleza, ve que la justicia no es «algo que exista por sí mismo, sino sólo en las relaciones recíprocas y siempre según los lugares en que se estipula un acuerdo de no causar ni recibir perjuicio». El *nomos* se rebaja a contrato contingente, estipulado por razones utilitarias, es decir «incapaz de hacer buenos y justos a los ciudadano», como ya había afirmado, con su acostumbrado y lúcido estilo corrosivo, el sofista Licofrón (DK, 83 A 3). Tal es el contrato que mantiene unida la sociedad, no la división del trabajo.

Protágoras, Glaucón, Lucrecio parece que anticipan a Hobbes, cuando hablan de los hombres que, antes del contrato, están en permanente guerra. En el contractualismo actual, en cambio, sólo James Buchanan tiene siempre presente la hipótesis de una posible anarquía. Próximos a Zeus no están Ackerman y Walter, que parten de los hombres reales; sí lo están John Rawls y también los utilitaristas. Estos, para alcanzar el sumo bien, trazan un proyecto absoluto, un modelo teocrático, ya que a él sólo llegan los hombres *noumenicos*, sobre los cuales ha caído el «velo de ignorancia», o el observador ideal que, sin egoísmo, calcula fríamente los «medios» de las utilidades de los hombres. El hombre *noumenico* y el observador ideal representan un tercero superior a los hombres reales o fenoménicos, un *nomos* caído de lo alto.

## 6. EL DETERIORO DEL «NOMOS»

El discurso sobre el *nomos* debe encuadrarse en la gran antítesis, que dominó el siglo V, entre *physis* y *nomos*, entre un orden objetivo y natural y un orden normativo y prescriptivo. El *nomos* marca la victoria del hombre sobre la animalidad y sólo él es garante del orden político: puede ser un don de Zeus, como en el mito de Protágoras, o una conquista humana, como en gran parte de las tesis contractualistas, el resultado no cambia. Pero en realidad esta construcción humana no escapa al riesgo del relativismo: Heródoto —como

hemos visto— subraya las diversas costumbres (*nomoi*) de poblaciones (en realidad fuera de la Hélade), y para Protágoras —según Platón— es justo lo que gusta a la ciudad. Sólo Heráclito podía pensar en un *nomos* padre de tantos *nomoi*; ahora sólo hay *nomoi*. Esta antítesis entre *physis* y *nomos* no gustaba a Aristóteles, porque permitía en los debates cambiar las cartas en la mesa (*Refutaciones sofísticas*, 173a); pero, en realidad, esta antítesis contrastaba con su filosofía, que partía de una concepción de la naturaleza no estática sino dinámica, porque la naturaleza tiene en sí un «principio de movimiento» (*Metafísica*, A, 1015a), toda ella basada en el concepto de desarrollo, por el que el hombre es por naturaleza (potencialmente) un animal político y el *nomos* es su *physis*.

El valor del *nomos* es, así, frágil, destinado a deteriorarse entre líneas distintas, las dos últimas no muy divergentes entre sí, pero todas reconducibles a una afirmación de Gorgias (en Platón, *Gorgias*, 483e), cuando habla de un *nomos physeos*, de una norma de la naturaleza. La primera línea afecta a la propia *isonomia*: no es el *nomos* el que nos hace iguales, sino la naturaleza. Recordemos tres fragmentos: Hipias (DK 86, C 1), para poner paz en un debate filosófico entre Protágoras y Sócrates, advierte: «Vosotros aquí presentes sois todos parientes y familiares y conciudadanos por naturaleza, no por ley; porque por naturaleza el semejante es pariente de su semejante, mientras que la ley, tirana de los hombres, comete muchas violencias contra la naturaleza.» Antifón (DK 87, B 44b) afirma: «puesto que por naturaleza todos somos absolutamente iguales, tanto griegos como bárbaros. Basta observar las necesidades naturales propias de todos los hombres [...] ninguno de nosotros puede ser definido ni como bárbaro, ni como griego. En efecto, todos respiramos el aire con la boca y con las narices.» Alcidamante confirma que «Dios ha dado a todos la libertad; a nadie la naturaleza le ha hecho esclavo» (Escolio a Aristóteles, *Retórica*, 1373b). Son todas ellas afirmaciones —para nosotros hoy naturales— que adelantan el cosmopolitismo estoico más tardío.

La segunda línea procede a través de la devaluación del *nomos*, reducido a expresión no de un contrato libre, sino de la mera fuerza. Es la posición de Trasímaco (en Platón, *República*, 3336b): «lo justo

no es otra cosa que lo que conviene al más fuerte», y quien tiene la fuerza es «el poder constituido», es decir el gobierno. Sobre las cenizas del relativismo se afirma una nueva teoría de la sociedad, después de la teoría orgánica (basada en la división del trabajo) y la contractualista: es la fuerza del gobierno la que mantiene unida a la sociedad, imponiendo su *nomos*. Se afirma así el realismo político, que encontramos también en Tucídides en el famoso discurso de los melios (*Historias*, V, 85-113; véase también III, 38-48): «Pensamos, en efecto, como mera opinión en lo tocante al mundo de los dioses y con certeza en el de los hombres, que siempre se tiene el mando, por una imperiosa ley de la naturaleza, cuando se es más fuerte. Y no somos nosotros quienes hemos instituido esta ley (*nomos*) ni fuimos los primeros en aplicarla una vez establecida, sino que la recibimos cuando ya existía y la dejaremos en vigor para siempre habiéndonos limitado a aplicarla, convencidos de que tanto vosotros como cualquier otro pueblo haríais lo mismo de encontraros en la misma situación de poder que nosotros» (105).

Se trata de una posición que recorre toda la historia de la filosofía política: baste pensar en Spinoza, para quien es justo que los peces grandes se coman a los pequeños (*Tratado teológico-político*, XVI), o en Blaise Pascal, que cierra un atormentado pensamiento con esta afirmación: «Y así, no habiéndose podido hacer que lo que es justo fuera fuerte, se ha hecho de suerte que lo que es fuerte fuera justo» (Br. 298). No lejos de Trasímaco se encuentra también Karl Marx, cuando ve en el derecho y en el Estado la expresión de la voluntad de la clase económicamente dominante: pero incluso un liberal partidario de la igualdad, como Ralf Dahrendorf, extiende el elogio de Trasímaco contra los utopistas. El realismo parece estar en el actual debate filosófico y político y, cuando aparece, es fácilmente demonizado, porque hoy está bien predicar la justicia y no tener presente la existencia de la fuerza, exaltar la paz y no considerar la posibilidad de la guerra, como si, no pensando en ella, este mal no existiera. Pero la solución del conflicto entre las distintas interpretaciones de la igualdad —en última instancia— la dará no la razón sino la fuerza. Incluso en una democracia, ya que se está de acuerdo en que es mejor contar las cabezas que cortarlas.

También la tercera dirección —próxima a la segunda— devalúa radicalmente el *nomos*, al cual se contrapone un *nomos physeos*, en el que es la naturaleza la que indica sus prescripciones y es, así, normativa. Partamos nuevamente de Antifón (DK 86, B 44a): «las normas de ley (*ta ton nomon*) son accesorias, las de naturaleza (*ta de tes physeos*) esenciales; las de ley son concordadas y no nativas; las de naturaleza son nativas, no concordadas». Y continúa: «la mayor parte de lo que es justo según la ley (*kata nomon*) se halla en contraste con la naturaleza […]. Lo que está prescrito por la ley (*ta men ypo ton nomon keimena*) es un obstáculo para la naturaleza, lo que está prescrito por la naturaleza (*ta d'ypo tes phiseos*) es libre». También Hipias (en *Protágoras*, 337d) afirma que «la ley tirana de los hombres obliga a hacer muchas cosas contra su naturaleza».

Según los fragmentos y los testimonios, quien saca las conclusiones más claras contra la *isonomia* (y también contra la igualdad natural) de la revalorización de la *physis* contra el *nomos*, es Calicles (en Platón, *Gorgias* 482c - 484c), el cual opina que «en la mayor parte de los casos son contrarias entre sí la naturaleza y la ley» (482e). Calicles retoma —pero en clave negativa— el contractualismo: «los que establecen las leyes son los débiles y la multitud. En efecto, mirando a sí mismos y a su propia utilidad establecen las leyes […]. Atemorizan a los más fuertes y a los capaces de poseer mucho, para que no tengan más que ellos, dicen que adquirir mucho es feo e injusto, y que eso es cometer injusticia: tratar de poseer más que los otros. En efecto, se sienten satisfechos con poseer lo mismo siendo inferiores». Y también: «la naturaleza misma demuestra que es justo que el fuerte tenga más que el débil y el poderoso más que el que no lo es. Y demuestra que es así en todas partes, tanto en los animales como en todas las ciudades y razas humanas».

Calicles rechaza el *nomos* democrático: «modelamos a los mejores y más fuertes de nosotros, tomándolos desde pequeños, como a leones, y por medio de encantos y hechizos los esclavizamos», para luego fundar su apología del hombre que, hecho siervo (*doulos*) de los más (es decir de los débiles), es capaz de romper estas cadenas y hacerse dueño de sí mismo, con el canto de Píndaro, que, en una óptica secular, parece justificar el derecho del más fuerte.

Calicles es, entre los autores griegos, muy apreciado por Federico Nietzsche, el cual sin embargo interpreta la tesis del sofista en un sentido ciertamente no eudemonístico, como quisiera Sócrates, sino según su idea de un hombre capaz de estar por encima de los demás hombres: un hombre más valiente, más viril, más sabio, más homérico, que nada tiene que compartir con la mediocridad impuesta por la masa. En *Más allá del bien y del mal* muestra cómo los hombres son por naturaleza desiguales, y sólo la sociedad los hace iguales con su moral gregaria, con su religión de la compasión y de la resignación, y en el *Anticristo* explota: «¿Qué es lo que yo más odio entre el populacho actual? El populacho socialista, los apóstoles de los ciandala, los cuales pervierten lentamente el instinto, el placer, aquel sentido, en el trabajador de la moderada satisfacción de su pequeño ser – los cuales le hacen envidioso, le enseñan la venganza… La injusticia no está nunca en derechos desiguales, está en pretender "*iguales*" derechos… ¿Qué es *malo*? Ya lo he dicho: todo lo que brota de debilidad, de envidia, de *venganza*» (*Obras*, VI, 30, p. 251).

La posición de Nietzsche se encuentra hoy bastante aislada; pero, en algunos teóricos de la democracia, está presente el peligro, denunciado por Alexis de Tocqueville, de que la igualdad, llevada a sus últimas consecuencias, pueda llevar a socializar incluso las almas: al conformismo de masa, a la moral de un rebaño sin pastor, en resumidas cuentas, a una igualdad en la esclavitud, por lo que la democracia exige la formación —como anti-toxina— de auténticas aristocracias, libres del juego y de la moral de los idénticos.

No obstante, en el siglo IV un autor desconocido de formación sofística invierte todas estas posiciones y parece volver a la exaltación del *nomos* hecha por Protágoras: «Toda la vida de los hombres […] está gobernada por la naturaleza y por las leyes. De estas dos realidades, la naturaleza es rebelde a normas y particular según el individuo que la posee, mientras que las leyes son una realidad ordenada, universal para todos y para todos igual. La naturaleza, cuando es malvada, quiere con frecuencia cosas indignas, y así quienes se dejan dominar por ella caen en el error. Por el contrario, las leyes quieren lo justo, lo bello, lo útil, y esto buscan; cuando lo encuentran, se indica

como prescripción general, igual y semejante para todos: esto es la ley. A ella debemos obedecer por muchas razones, pero sobre todo porque la ley es invención y don de los Dioses, decisión de hombres sabios, reparación de las culpas voluntarias e involuntarias, pacto común de la ciudad según el cual deben vivir todos los ciudadanos (…). Porque si las leyes se disolvieran, y a cada uno se le diera licencia para hacer lo que quiere, no sólo desaparecería cualquier régimen político, sino que nuestra vida no diferiría de la de las fieras» (Pseudo-Demóstenes, *Contra Aristógiton*, I, 1520). En una palabra: el *nomos* es también el *logos*, que controla y disciplina las fuerzas primordiales e irracionales de la naturaleza, es decir la *hybris*.

## 7. UN NOMOS PARA EL PIREO

Para concluir, volvamos a hoy, a los problemas y no a las teorías: nosotros vivimos en una ciudad planetaria, que se parece más al Pireo que a Atenas. El Estado, esta orgullosa construcción de los modernos, se encuentra por doquier en crisis: por un lado, las viejas etnias se están rebelando contra la imposición de la nación; por otro, los continuos flujos migratorios la hacen cada vez más pluriracial. Al mismo tiempo también está en crisis el derecho internacional, que en el pasado fue sustancialmente un derecho público europeo. Nos encontramos en una fase histórica en la que es necesario reconstruir el *nomos* de la tierra, es decir una conciencia compartida de nuestro ser en el mundo, que sea la alianza de nuestra época. Un *nomos* que pueda garantizar la coexistencia entre los distintos *nomoi*, respetando las diversas culturas y civilizaciones.

El *nomos*, ante el cual debemos ser iguales, no puede ser impuesto por el gobierno, como pensaba Trasímaco, porque —para repetir a Protágoras— es sólo lo que le gusta a toda la ciudad, a la cual llega a través de un proceso comunicativo y dialógico entre todos los individuos: la *isonomia* precisa de un *nomos* y de un *logos* compartidos y no impuestos. Para mantener unida la sociedad no basta la división del trabajo, y la pura fuerza es, a la larga, perdedora. Para mantener unida la sociedad son más importantes la palabra y el

diálogo sobre los problemas comunes, porque nuestra comunidad es esencialmente una comunidad lingüística. El contrato sigue siendo una mera hipótesis lógica, porque no es de hecho practicable a no ser en seminarios universitarios, y las utopías (igualitarias) o son una huida de la realidad o precisan del uso de la fuerza para ponerse en práctica.

Para reconstruir el *nomos* hay que volver a la *isegoria*, a la igual posibilidad de acceso a la arena o al *agora* del discurso, es decir a las experiencias reales de los hombres y no a los diseños autoritarios de los políticos y a las fantasías de intelectuales iluminados, que quieren imponer su saber y no interpretar las experiencias comunes. Los griegos llegaron a la *isonomia* a través de un secular y anónimo proceso histórico, al que luego los grandes dieron un significado universal. Nosotros estamos aún en una fase de transición, *in itinere*, para descubrir el *nomos* de nuestra época.

*Capítulo octavo*

# En el laberinto de los contractualismos

## 1. RENACIMIENTO DEL CONTRACTUALISMO

Hasta hace pocos años, concretamente hasta 1971, los contractualistas eran sólo objeto de investigación historiográfica. Después de la publicación de *Una teoría de la justicia* de John Rawls, en cambio, la filosofía política tiene como punto de encuentro o de choque la temática contractualista, repensada sobre la base de los grandes clásicos de los siglos XVII y XVIII. Las razones de este cambio radical del clima de opinión no son siempre sencillas de descubrir; sin embargo —por ahora— podemos indicar algunas.

Se ha dicho que este retorno al momento clásico de la filosofía política moderna se debe al final de las ideologías: no hay duda de que el proceso de secularización ha corroído también la ideología, cuyo núcleo teórico seguía siendo teológico, aunque de una teología secularizada. La ideología, como concepción del mundo totalizadora sobre la liberación final del hombre, tenía y tiene en el fondo un núcleo fideísta, mientras que el contractualismo, al delinear las formas de la nueva sociedad, se sirve sólo de la argumentación racional.

Esta es una explicación plausible, pero resueltamente parcial, y por distintos motivos. El auténtico pensamiento político no reflexiona sobre los universales, sino sobre lo existente, o —mejor— medita sobre lo existente partiendo de los eternos problemas de la filosofía política. El dato macroscópico que ofrece lo existente es la profunda transformación estructural del Estado en sus funciones; una transformación de la que se ha empezado a tomar conciencia sólo en la segunda mitad del siglo XX. Hasta ayer el Estado era concebido como

el garante del ordenamiento jurídico; hoy el Estado, además de ser cada vez más un prestador de servicios, ha asumido funciones de justicia distributiva.

Se podría casi decir que, como ayer el contractualismo nació como respuesta intelectual a aquel proceso de concentración de poder, producido por el advenimiento del Estado moderno, así hoy el renacimiento del contractualismo obedece a un análogo desafío del poder, mucho más peligroso, porque ayer el Estado absoluto aspiraba sólo a un orden externo, mientras que el Estado contemporáneo amenaza más de cerca al individuo, en la medida en que lo engloba en sus anónimas organizaciones. Pero esta explicación debe ser integrada por el hecho de que este Estado distributivo ha entrado en crisis por la ralentización del desarrollo económico, por lo que, al haber menos recursos económicos que distribuir, los conflictos políticos y sociales tienden a aumentar. Esto explica por qué el contractualismo actual —distinto al de ayer— esté dominado por el problema de la justicia.

La secularización y la escolarización de masas, finalmente, han trasformado a los antiguos súbditos en ciudadanos mayores de edad, los cuales quieren ser árbitros de las decisiones esenciales que se refieren a su vida: de donde la decidida premisa individualista, que domina todo el debate suscitado por el neo-contractualismo. Además, estos individuos desean cuestionar los fundamentos mismos de su vida política y social, cuestionando los valores políticos fundamentales de nuestra historia, desde el mundo griego, en el que nace la «política», hasta hoy. Los valores son los de siempre: la libertad, la justicia, la igualdad; pero a estos se añade una renovada atención a la moral, en su relación con la política, y al derecho, como instrumento de convivencia racional entre los hombres.

## 2. LA POLÉMICA CONTRA EL ANTI-INDIVIDUALISMO

El fin de la era de las ideologías tal vez pueda explicar el renacimiento de la filosofía política, entendida como filosofía pública, es decir dirigida a los problemas concretos de la *polis*. Pero no explica en

absoluto el renacimiento del contractualismo, que es sólo uno de los componentes de la actual filosofía política. En efecto, el eclipse del contractualismo a finales del siglo XVIII no se debió al afirmarse de las ideologías, que son un fenómeno posterior, sino a otros movimientos culturales y orientaciones intelectuales, los cuales, en distinta medida, siguen aún vivos. Contra ellos —y no contra la ideología— se libra la polémica del neo-contractualismo. A veces puede captarse mejor una filosofía precisando sus enemigos.

Lo que expulsó de la escena al contractualismo no fue sólo la famosa sentencia de Hegel, cuando en la *Filosofía del derecho* afirma que el Estado, al ser «la realidad de la idea ética», «de la voluntad sustancial», o «de la libertad concreta», no puede derivar o nacer de un contrato entre individuos, basándose así únicamente en su arbitrariedad, mientras que en cambio el individuo «tiene objetividad, verdad y eticidad sólo en cuanto es componente del Estado» (§§ 257, 258, 260). Hegel se limita a dar dignidad filosófica a la orientación cultural de su tiempo, claramente anti-individualista. Baste pensar en el historicismo o en las nacientes ciencias sociales: como base del orden social estaba el espíritu del pueblo, el alma y la conciencia colectiva; por lo que atañe al contrato, se le veía (con Tönnies, con Durkheim) como un signo de decadencia, porque habría sido incapaz de mantener realmente unida a la sociedad.

El auténtico ataque al contractualismo vino de la filosofía política y jurídica inglesa, con el utilitarismo y el positivismo jurídico, que tuvieron un gran éxito precisamente en nuestro continente. Jeremy Bentham pensaba que los derechos naturales del individuo —considerados en otro tiempo como un límite al poder de la mayoría— no son otra cosa que una «pomposa estupidez», porque los únicos derechos vigentes serían los establecidos por las leyes del Estado. Además, dado que la única regla para la legislación es el principio del bien público, es decir de la mayor felicidad para el mayor número de personas, el individuo o la minoría podían ser fácilmente sacrificados en la aplicación de este principio. Para su discípulo John Austin el único derecho es el establecido por el Estado con su mandato, es decir la ley: la soberanía del Estado no conoce límite alguno. Función del jurista, por tanto, es tan sólo

describir científicamente el derecho existente, sin pronunciar juicios de valor subjetivos.

Como vemos, en el siglo XIX y luego en el XX (ahora en pleno acuerdo con las ideologías) no se razonaba ya en términos individualistas, sino a base de meras abstracciones, dirigidas a dar entidad al todo: el Estado, el pueblo, la nación (luego la clase). El individuo empírico corría el riesgo de permanecer aplastado ante estas abstracciones, tan cargadas de significados emotivos en su pretensión de universalidad. Las teorías liberales seguían reconociendo los derechos de los ciudadanos, pero en cuanto creados por el Estado, como una forma de auto-limitación del mismo.

El neo-contractualismo contemporáneo representa, en la totalidad de sus componentes, un claro retorno al planteamiento individualista de los problemas de la filosofía política y moral, retoma contra el positivismo jurídico la gran herencia del iusnaturalismo y, por fin, se diferencia de una concepción aparentemente individualista como la del utilitarismo.

## 3. EL CONTRACTUALISMO CLÁSICO

El contractualismo es la piedra angular de la filosofía de la práctica de los siglos XVII-XVIII: en su argumentación utiliza una institución del derecho privado que valoriza al máximo la autonomía de los individuos. Por tanto es una gramática —racional en cuanto jurídica— del razonamiento, que permite los resultados políticos más diversos, es decir absolutistas, liberales, democráticos. Por tanto, desde un punto de vista político, tenemos no tanto el contractualismo como los contractualismos. Pero, incluso en el ámbito de esta gramática, es difícil hablar de un solo contractualismo.

Una definición —genérica en cuanto general— que pueda comprenderlos a todos puede formularse así: la sociedad y/o la obligación política nace o deriva de uno o dos pactos, libremente estipulados por personas físicas y jurídicas, para salir del estado de naturaleza y para darse un gobierno. Por lo tanto la sociedad y/o el gobierno político es un hecho convencional y no natural: su legitimidad deriva

del consenso y depende de la razón. Pero, también aquí, tenemos distintos contractualismos; y ahora —precisamente para hablar de contractualismos hoy— es necesario mencionar tres puntos, que en el debate actual suelen descuidarse, pero que pueden aclarar mejor de qué pacto —entre tantos— estamos hablando.

En primer lugar, se debe traer a la memoria la radical distinción establecida por Hobbes entre el «contrato» y el «pacto» (véase *De cive* I, II, 9 y 16; I, III, 1; *Leviatán* I, 14 e 15). La distinción, ciertamente, no es muy clara, porque no siempre aparece con claridad si se está en el estado de naturaleza o en el estado civil. Para nuestros fines, para Hobbes, el «contrato» se extingue inmediatamente con la prestación pactada, mientras que el «pacto» contiene una promesa dirigida al futuro. Para Hobbes es claro que el contrato social es un auténtico «pacto», porque la prestación a la que se obliga el individuo respecto al soberano, es decir la obediencia, es por tiempo indeterminado. El contrato (privado) se estipula entre iguales, mientras que el pacto (político) no, porque sirve para confiar la potestad de imperio y de decisión a quien, ajeno al pacto o, mejor, a los pactos, es superior a ellos y —en ciertos aspectos— neutral respecto a los mismos, porque es el soberano, que tiene por debajo de sí súbditos iguales. Los contratos son efímeros, el pacto es eterno, porque instaura, con la soberanía, la comunidad política (hoy diríamos: el Estado).

Totalmente distintos son los contratos de que habla Locke: después del primer contrato, que sirve para nombrar un magistrado neutral, para que nadie sea juez en una causa propia, cuando los hombres renuncian al poder o a la facultad legislativa a favor de una asamblea representativa, entre el elector y el elegido, entre el ciudadano y el diputado, se establece un contrato del todo particular y totalmente privado: se trata de un auténtico mandato, que vincula al mandatario a la voluntad del mandante, porque es un acto fiduciario (*trust*), que crea un administrador fiduciario (*trustee*), que por tanto es siempre revocable.

En segundo lugar, muchos contractualistas (pero no los mayores) distinguían entre un pacto de unión y un pacto de sujeción: el primero sirve para formar la sociedad y presupone la igualdad de las partes; el segundo, al instaurar el gobierno, establece la desigualdad entre los

gobernantes y los gobernados. La atención se dirige sobre todo al segundo pacto, no al primero, si bien J.J. Rousseau en el *Discurso sobre el origen de la desigualdad* hace una consideración de extraordinaria actualidad sobre el vínculo que, en los orígenes, empieza a asociar a los individuos sobre la base de una utilidad común, como en la caza, donde la unión multiplica los resultados y el juego cooperativo hace más que la batida solitaria, siempre que se dé un mínimo de consideración por el futuro y no se viva sumergidos en lo contingente.

En tercer lugar, el contractualismo, en sus mayores representantes, parte de premisas rigurosamente individualistas. La única gran excepción es Johannes Altusio, porque, para él, los protagonistas del contrato no son las personas físicas sino las personas jurídicas, nacidas de una *consociatio simbiotica*: el individuo es tal sólo como miembro de una asociación. Los «cuerpos» privados, naturales como la familia, voluntarios como la corporación, los cuerpos públicos particulares, como la comunidad, los Municipios y las Provincias, y, finalmente, la general como el Estado, nacen todos ellos de la asociación o *consociatio simbiotica*. En esta asociación las partes se obligan recíprocamente, para dar lugar, a través de un proceso federativo (*Bund*) que sube desde abajo, a formas de organización cada vez más vastas y complejas, por lo que el Estado no es cualitativamente distinto de las demás asociaciones que constituyen su base; es sólo el producto de un contrato federativo, entre muchas consociaciones simbióticas, iguales entre sí.

Para adentrarnos en el laberinto del contractualismo contemporáneo conviene tener presentes todas estas distinciones lógicas, que en el debate actual están en total confusión. Pero antes es necesaria una digresión sobre el constitucionalismo, porque en él la idea se ha hecho realidad.

## 4. DEL CONTRACTUALISMO AL CONSTITUCIONALISMO

A finales del siglo XVIII tenemos dos versiones del constitucionalismo, una en el área anglo-americana, que tiene su máxima expresión en Thomas Paine, y otra en el área continental, que tiene su

máxima expresión en Immanuel Kant. Aunque distintas en los puntos de vista filosóficos y en las concretas articulaciones conceptuales, estas dos versiones conducen a un mismo resultado institucional: las tesis de Paine acompañan a aquel extraordinario proceso constituyente, que tuvo lugar en América del Norte en los años 1776-1787; las tesis de Kant preparan el Estado de derecho del siglo XIX, si bien más tarde algunos Estados europeos lo realizaron en una versión bastante atenuada.

El pensamiento de Paine se puede sintetizar en dos afirmaciones suyas, contenidas en los *Derechos del hombre*: «Una constitución no es el acto de un gobierno, sino el acto de un pueblo que crea un gobierno: un gobierno sin constitución es un poder sin derecho o, con otras palabras, una constitución es antecedente a un gobierno; el gobierno es sólo la criatura de la constitución.» En síntesis: la constitución es «para la libertad lo que una gramática es para la lengua». De sus afirmaciones podemos deducir dos puntos: en primer lugar, que la constitución es un «pacto» (*agreement*) del pueblo, del cual éste es único protagonista; en segundo lugar, que este pacto no instaura un soberano, sino que pone unos límites claros y precisos al poder del gobierno (entendido en sentido lato), por lo que la clase política ejerce un simple mandato, cuyos límites no puede violar: el pacto es la constitución. Como decía Harrington, el fin era un gobierno de leyes y no de hombres.

La filosofía de la práctica de Kant es ciertamente más profunda y más articulada, pero tiende al mismo objetivo con el mismo paso del contrato a la constitución. En la *Metafísica de las costumbres,* para Kant el hombre debe —y es un deber moral y no una necesidad utilitarista— salir del estado de naturaleza para entrar en un estado jurídico a través del derecho público: sólo en el «contrato originario» puede «basarse una constitución civil y por tanto universalmente jurídica entre los hombres, y puede instituirse un ente común». Pero «se debe siempre presuponer una ley natural que fundamente la autoridad del legislador o sea la facultad de obligar a los demás por medio de su único arbitrio». Esta ley natural fundamenta un solo derecho innato: «la libertad es el único derecho originario que corresponde a cada hombre en razón de su humanidad».

Pero la filosofía de la práctica de Kant es bastante más compleja. Partamos de su conocida definición del derecho: este es «el conjunto de las condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede ponerse de acuerdo con el arbitrio de los demás según una ley universal de libertad». Las reglas que se refieren a la coexistencia de los arbitrios según una ley universal forman el derecho público. Se debe notar que Kant, precisamente porque distingue el derecho de la moral, habla de una esfera lícita para el arbitrio del individuo, no de su libertad moral: esta consiste exclusivamente en una voluntad buena, en cuanto autónoma, y por tanto el derecho, para regular su coexistencia con las otras, no es necesario. Este arbitrio indica la licitud de una acción no moral, en cuanto dirigida tan sólo a lo útil: en efecto, en un breve ensayo titulado *Sobre el dicho común: «esto puede ser correcto en teoría, pero no vale para la práctica»*, Kant repite: «Nadie puede obligarme a ser feliz a su manera (es decir tal como él concibe el bienestar de los hombres), pero cada uno puede buscar la propia felicidad por la vía que considera buena, con tal de que no cause perjuicio a la libertad de otros de tender a un fin semejante, la cual puede coexistir con la libertad de cualquier otro según una posible ley universal (esto es, no cause perjuicio a este derecho ajeno)». Así, el filósofo moral Kant da cabida en su filosofía de la práctica también a la acción utilitaria encaminada a la búsqueda del bienestar, mejor dicho la quiere sustraer a la arbitrariedad del poder, que decide lo que es útil para él, y darle, a través del derecho, una esfera de autonomía y licitud.

## 5. EL ORDEN POLÍTICO JUSTO

Hemos trazado un mapa del contractualismo moderno para orientarnos mejor en los contractualismos contemporáneos, tan distintos entre ellos, en la medida en que retoman o desarrollan este o aquel motivo. Y, sin embargo, entre ayer y hoy hay una distinta tonalidad de acentos, que ahora conviene de forma preliminar subrayar. Ayer dominaba en las temáticas contractualistas el momento de la obligación política, es decir de la «sujeción»: sujeción, en sentido

fuerte, al nuevo soberano o, en sentido débil a un poder soberano, aunque limitado. El otros términos, se dirigía la vista al problema del gobierno (entendido en sentido lato, aunque luego fuera personificado por una persona (el rey) o por una asamblea (representativa). Hoy, en cambio, el neo-contractualismo mira más bien al pacto de unión, a los fundamentos del orden político, es decir a las reglas del juego, para tener una forma de convivencia legítima, o, para algunos, que garantice la eficiencia entre la anarquía y el despotismo. En otros términos, hoy se subrayan otros problemas, ya que muchos del pasado han sido resueltos con el Estado liberal-democrático.

El contractualismo contemporáneo nació —como hemos dicho— con la obra de John Rawls, *Teoría de la justicia* (1971), a la cual no tardó en seguir la de Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía* (1974). Ambas obras se refieren a las reglas gramaticales del contractualismo clásico, aunque tengan luego resultados políticos distintos si no opuestos: alguien podría incluso encontrar, en la contraposición de estas dos obras, la antigua separación entre democracia y liberalismo; pero sería una interpretación claramente forzada. Distintas, en cambio, son las fuentes contractualistas, porque Rawls se inspira en Kant, mientras Nozick en Locke, ambos en busca de un orden político legítimo en cuanto justo (pero ¿qué es la justicia?).

Rawls y Nozick tienen dos cosas en común: en primer lugar, piensan que sus obras no son de filosofía política, sino de filosofía moral, porque la política pura no estaría en condiciones de legitimarse. Sobre esto ciertamente se puede estar de acuerdo, cuando se trata de echar los fundamentos racionales de la convivencia humana, pero no hasta el punto —como hacen nuestros dos autores— de anular la política como si no existiera: Hobbes, que parte del poder y de la lucha por el poder, no entra en el círculo de sus pensamiento. En segundo lugar, tienen en común el radical individualismo, que no es sólo metodológico: el individuo es portador de derechos y en primer lugar el de la libertad, que para ambos tiene un valor absoluto. Está después el derecho a la vida; y aquí las posiciones empiezan a diferenciarse, porque para Rawls es preciso proteger a quienes han sido golpeados por la «gran lotería de la suerte», mientras para Nozick ningún poder puede interferir legítimamente, quitando a

unos para dar a otros, en los planes de vida individuales. La diferenciación resulta absoluta en el derecho de propiedad, que para Nozick es absoluto, si el título es legítimo, mientras que Rawls lo limita fuertemente en función de una justicia «distributiva».

Rawls ve en el estado de naturaleza una «posición originaria», en la cual varios individuos, libres e iguales, se ponen de acuerdo sobre algunos principios de justicia; un acuerdo que es necesario y racional, porque en ellos hay un «velo de ignorancia» (semejante a la *epoché* de Husserl), por el cual ignoran su posición futura en la sociedad y la futura distribución de los talentos y de las capacidades naturales, aunque se conozcan los problema generales de una sociedad humana. En esta posición el individuo puede ser un legislador universal kantiano, porque actúa como espectador desinteresado o —si estuviera interesado— tiende a maximizar la condición de quien se encuentra en las posiciones mínimas (*maximin*). Sólo así el contrato es intrínsecamente racional, al margen de los intereses y de los apetitos del hombre fenoménico.

Así, para Rawls es posible fundamentar racionalmente, más allá del intuicionismo y del utilitarismo, una teoría de la justicia, una justicia que hace legítimo el orden político y que debe basarse en dos axiomas: «Cada individuo posee un derecho igual a una libertad básica lo más extensa posible, compatible con la misma libertad de los demás»; y aquí nos encontramos en el surco del liberalismo kantiano, que Nozick comparte plenamente. Radicalmente nuevo es, en cambio, el segundo axioma: «Las desigualdades económicas y sociales deben ser: a) para el mayor beneficio de los que menos tienen, compatible con el principio de ahorro justo, y b) vinculadas a cargos y posiciones abiertas a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades». La función del Estado justo radica en este segundo principio, siempre que, para realizarlo, no tenga nunca que violar el primer principio.

Si —aristotélicamente— Rawls insiste sobre la justicia distributiva, Nozick no se aparta un palmo de la «conmutativa», basada en los contratos entre privados, que el Estado (mínimo) sólo debe garantizar. Para pasar al orden político, Nozick no habla de un contrato, sino de muchos contratos, que sin embargo tienen siem-

pre carácter privado y no público y político. En el estado real de naturaleza, para Nozick, los hombres viven en el constante temor de ver violados sus propios derechos, por lo que inicialmente se unen en asociaciones de protección mutua. Pero esto crea inconvenientes: no siempre se está dispuestos a ser movilizados, no siempre se sabe si un socio tiene o no razón. Por este motivo se pasa de este «pacto de unión» a un nuevo tipo de contrato, rigurosamente privado, en cuanto basado en el principio de mandato (*trust*), por lo que en el mercado nos aseguramos en una compañía que esté dispuesta a garantizar protección. Precisamente por esto la compañía no puede exceder el mandato conferido por el asegurado: los derechos los poseen sólo los individuos y no puede constituirse como ente autónomo, con un nuevo derecho propio, distinto y contrapuesto al de los individuos que se aseguran: los derechos los poseen sólo los individuos en un mutuo proceso de intercambio, es decir de contratos libres.

El armazón teórico de Nozick no cambia en el examen de las transformaciones de esta compañía de seguros, transformaciones que él atribuye a la mano invisible de Adam Smith, pero que tienen un sabor aristotélico con el desarrollo político de la familia a la *polis*. Así, pasamos de la libre competencia, sobre un mismo territorio, entre varias compañías de seguros, a una compañía protectora dominante (el Estado ultramínimo), luego a una compañía territorial, que garantiza su propia protección también a los independientes (a quienes no pagan el seguro), sobre la base del principio de resarcimiento, pues estos están en desventaja porque no pueden hacer valer sus propios derechos todos contra los clientes de la compañía. Este es el Estado mínimo, el único Estado no sólo legítimo, sino también justo.

Nozick, en su polémica contra el Estado distributivo, no emplea medios términos: «El impuesto sobre las ganancias del trabajo está en el mismo plano que el trabajo forzado», la justicia distributiva realiza sólo injusticia, porque sólo sirve para premiar la «envidia» de quienes esperan vivir de rentas a costa de los demás, por lo que a través de una serie de sofismas se pasa de un hombre libre a un esclavo. Pero no se puede reconducir la tesis de Nozick a un paleo-liberalismo,

porque su posición es anárquica, que tiene en cuenta el principio de realidad, que impone la existencia de un Estado mínimo. En efecto, donde hay un Estado no mínimo, donde hay un Estado fuerte allí está también el poder; y donde está el poder, los grupos económicos poderosos se ven tentados inmediatamente a servirse de él para sus propios fines, para obtener ventajas económicas diferenciales. En realidad, Nozick quiere garantizar en su sociedad el máximo de anarquía posible y también la posibilidad de realizar utopías concretas, sólo si son promovidas por grupos pequeños, que no quieren imponer sus ideales a los demás. Y entre las muchas utopías posibles, defiende también la filantropía, la filantropía basada en la acción voluntaria y no la actual, que se lleva a cabo gastando el dinero de los demás.

En el panorama del contractualismo contemporáneo ocupa un lugar a parte James M. Buchanan con su obra *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. De hecho Buchanan no es un filósofo (moral), sino un economista (mejor, un científico de las finanzas): él parte de un individuo real, que no persigue finalidades éticas, sino finalidades meramente utilitarias, un individuo inserto en estructuras, como las políticas y burocráticas, que, si bien deben perseguir el bien común, tienden en cambio a maximizar su propia utilidad. Prescindiendo de un hipotético estado de naturaleza, su contractualismo se ordena totalmente a un nuevo y renovado constitucionalismo, adaptado a la realidad «asistencial» de las sociedades industriales.

El contrato es el elemento básico de toda su construcción, pero hay contratos y contratos, que se disponen en tres niveles distintos. Es prioritaria la elección fundamental o el pacto constitucional, porque establece las grandes reglas del juego entre los individuos, pero también entre los actores políticos y sociales. El «Estado protector» o «Estado árbitro», como él lo llama, implica siempre en su origen la regla de la unanimidad, una unanimidad que sólo es posible porque permite un juego cooperativo en el que todos los participantes maximizan su propia utilidad, como en la caza de Rousseau (la utilidad premia y no perjudica, al contrario que en el caso del prisionero de J. Robinson). El «Estado protector», además,

debería obstaculizar con castigos e incentivos las elecciones radicalmente individualistas, que alimentan el conflicto sin maximizar la utilidad individual, y en cambio favorece intercambios cooperativos, en orden a fomentar una convivencia constructiva, donde todos salgan ganando. Luego, en el mercado tendremos una infinidad de contratos, que también deben tener la unanimidad de los contrayentes: son los contratos post-constitucionales. Se precisa por tanto un poder judicial externo, impersonal e imparcial, que garantice el principio del *pacta sunt servanda* en todos los niveles, dado que el árbitro de las reglas no puede ser un jugador: este árbitro debe estar dotado del poder de comunicar sanciones precisas y definitivas.

Entre el «Estado protector» y el individuo se ha introducido hoy el «Estado productivo» o «Estado jugador», que se ocupa de los bienes públicos, los cuales implican elecciones colectivas y no meramente individuales, en cuya base está siempre un contrato, aunque indirecto. También aquí lo óptimo sería la regla de la unanimidad, como sostiene K. Wicksell, para impedir que una mayoría viole los derechos de la minoría, pero dado que esto no es posible, hay que introducir en la constitución límites y criterios particulares (mayorías altamente cualificadas) para las elecciones colectivas. De hecho el «Estado protector» debe moderar los excesos del «Estado productivo», sobre todo cuando este se fija objetivos redistributivos, que sólo son legítimos a nivel constitucional, donde se definen los distintos derechos de propiedad.

Nace así la idea, totalmente nueva respecto al pasado, de una constitución fiscal que limite los poderes de la mayoría en la gestión del presupuesto, que tiene un anticipo en el art. 81 de nuestra constitución. En tiempos de inflación y de dilatación del gasto público, esta es la parte más actual de la propuesta de Buchanan, que nunca ha ocultado su deuda con la escuela italiana de la ciencia hacendística. Su problema económico es casi aristotélico: el presupuesto de la gran «familia» pública. Se desea impedir una excesiva carga fiscal sobre la renta individual, que perjudica al mercado y mina la propiedad; se desea un presupuesto en equilibrio para impedir la inflación, por lo que el gasto público no puede aumentar en un porcentaje

superior al aumento de la renta nacional, mientras que el Estado está limitado en la expansión anual de papel moneda. Para poder superarla para gastos extraordinarios se precisa una mayoría cualificada.

## 6. EL PACTO SOCIAL

En tiempos más recientes se ha impuesto en Europa un nuevo uso del término «contrato» en una teoría que pretende ser meramente descriptiva o explicativa de la realidad, mientras que de hecho se ha convertido subrepticiamente en una teoría normativa o prescriptiva. Nos referimos al caso del corporativismo o, mejor, de la sociedad corporada, que siempre recurre al principio del contrato (o pacto) social, aunque hay un abismo entre la concepción clásica del contrato social y el corporativo.: el primero era político y por tanto público, el segundo es meramente social y por tanto privado. Pero pueden aflorar otras diferencias de una simple descripción del modelo de la sociedad corporada.

Examinando los procedimientos con que en algunos países (Austria, Alemania, Suiza) se toman las decisiones en el campo de la política económica y social, aparecen tres (solos) protagonistas: el gobierno, la representación de los trabajadores y la de los empresarios, los cuales, en su campo respectivo, tienen una auténtica potestad de imperio, es decir de obtener obediencia (en este orden: parlamento, trabajadores, empresarios) en un régimen de monopolio de las respectivas representaciones, que excluye del acceso a las decisiones los grupos más débiles o minoritarios. En esta negociación triangular existe un contrato entre las partes, un «intercambio», donde todos dan y reciben algo según las respectivas posiciones de fuerza, en el campo de la asignación de los recursos y de la redistribución de las rentas, a fin de eliminar las tensiones y mantener la paz social con una economía concertada en cuanto contratada. El contrato (o «pacto») social está en la base de la política de rentas: el acuerdo entre los iguales (dos de los cuales privados, pero también el gobierno representativo decae a grupo de poder privado) tiende a sustituir la ley, que es, en cambio, una manifestación de la potestad

de imperio del Estado, y, juntamente, a sustituir el mercado económico, donde antes se resolvían estos problemas, por el mercado político en un «intercambio político», en el cual manda la lógica del poder y no la del dinero. Sobre lo público y lo privado triunfa lo social.

Las diferencias del contractualismo moderno y contemporáneo son (salvo un caso) radicales. El corporativismo, que se mueve ambiguamente entre el momento descriptivo y el prescriptivo, parte siempre de la realidad y luego pretende inducir de un hecho un valor, aun cuando este sea la desaparición del Estado como único ordenamiento originario y soberano. El contractualismo, en cambio, en cuanto teoría racional de la política, quiere fundamentar o refundamentar los principios, que deben ser los ideales reguladores de los individuos (como de los grupos) en la incondicionada soberanía de la constitución. El contractualismo es —radicalmente— una teoría individualista, que tiene su gozne en el ciudadano y su fin en la ciudadanía, mientras que el corporativismo privilegia al individuo que tiene su *status* en una corporación (poderosa): no sólo han cambiado radicalmente los autores políticos con la sustitución del individuo por la corporación, sino que también ha cambiado el contenido del «pacto», ya que en el primero se tiende a exaltar los valores morales, mientras que en el segundo se da un aplanamiento exclusivamente en los intereses económicos, de los que es portadora la corporación.

Pero, para comprender mejor el corporativismo contemporáneo y su contrato social, debemos volver a Hobbes y a Altusio. Habbes distingue el «pacto», que instaura al soberano en el tiempo, del «contrato», que se extingue inmediatamente con el cumplimiento de la prestación pactada; Altusio pone como protagonista del contrato no al individuo, sino a la corporación en un proceso federativo (*bund*) entre iguales, que culmina en aquella asociación voluntaria, pública y general, que es el Estado. Pues bien: sustituyamos el soberano de Hobbes por el ordenamiento jurídico, es decir la constitución o la suma de las reglas del juego, como auténtica síntesis de lo público, y reduzcamos la extremadamente compleja construcción de Altusio por la simple y sola corporación (económica), para poder

comprender mejor las diferencias entre neo-contractualismo y neo-corporativismo.

Lo que mantiene unida a la sociedad es, por un lado, el «pacto» de fidelidad del individuo a aquella constitución en la cual se materializa el pacto de unión, y, por otro, una serie de «contratos» transeúntes y siempre sometidos a discusión entre grupos privados (pero poderosos). Desaparecida la soberanía y, con ella, desaparecida la ley, que es la manifestación de la potestad de imperio del Estado (representativo), desaparece también el derecho de ciudadanía del individuo y lo «público» como portador de intereses generales. La sociedad toma cuerpo político (precisamente de *corporare*) sólo por la existencia de estos «contratos» entre privados, sin que exista una regla superior, a la que el ciudadano pueda apelar: desaparecen los principios, como desaparece el juez superior; y todo se confía a la mera ocasionalidad, a la cual se reduce una mera y pura política, que sin embargo siempre tiene necesidad de procedimientos contractuales para impedir una total guerra civil y garantizar una siempre provisional y problemática paz social, a merced siempre de los poderosos. En síntesis: mientras el neo-contractualismo prescribe las reglas del juego para jugadores «leales» (del latín *legale*), un juego que ha de practicarse *fairly*, el neo-corporativismo describe (y a veces prescribe) una guerra civil fría con sus tensiones y sus provisionales armisticios.

## 7. LOS DERECHOS DEL INDIVIDUO

El gran mérito del contractualismo es haber centrado —de un modo racional— el debate político sobre el problema de los valores: en efecto, el contractualismo es una teoría prescriptiva y no descriptiva de la política. Hasta ahora, para evitar la totalidad infructuosa de las ideologías, se había neutralizado —con el nuevo mito de la ciencia— la razón, confiándole la única función de registrar datos, por lo que nos adaptábamos a lo existente; peor, a todo lo que tenía la fuerza de ser. La ciencia política estructural-funcionalista (al estilo de T. Parsons) o funcional-estructuralista (al estilo de N. Luhmann),

heredero de la antiquísima tradición organicista, había unido el nombre de la ciencia al de no valoración, por lo que todo lo que existe tiene una función; y, en todo caso, se trataba de corregir, con un trabajo de ingeniería, el cumplimiento de esta función sobre la base de reconocimientos empíricos y no de valores. No obstante la distancia cultural, el trasfondo era el de un mal historicismo, para el que todo lo que es real es también racional: así había una adaptación a los cambios sin juzgarlos en nombre de los valores (por ej.: considerar superado el Estado de derecho). Con el contractualismo la razón ha reconquistado su función sustancial y no meramente formal.

Para el contractualismo, el orden o el cosmos político no es un hecho, sino que sólo puede surgir de una decisión o —mejor— de una deliberación racional. Pero, precisamente porque está tan fuertemente anclado en la ética, el modelo de racionalidad de la acción auténticamente política no puede tomarse de la acción económica, según las tendencias que se inspiran en las teorías económicas de la democracia. Pero si el hombre —justamente— no se puede reducir al mero «hombre económico», igualmente, en una teoría de la acción, hay que tener presente que al universo político pertenece también un universo simbólico: el «intercambio», sin ser formalizado en un contrato, puede también darse en un mundo simbólico, en el que es ambivalente y cualitativo y no meramente equivalente y cuantitativo. En otras palabras, este «intercambio» simbólico, dado que no ve en juego intereses contrapuestos, tiene otros modelos y otros códigos, a fin de crear cosmos de sentido, de significado y de valores, en una partida que no es de dar y recibir, como para el contractualismo. Este intercambio simbólico, que nace del mundo de la vida, debe ciertamente tenerlo en el trasfondo quien diseña los fundamentos del orden político, no ignorarlo o rechazarlo, porque existe también un «hombre simbólico», y no hay que sacrificar apriorísticamente la compleja pluralidad de su naturaleza.

De los antiguos adversarios del contractualismo uno ciertamente está saliendo de escena, aquel positivismo jurídico, para el cual la ley es ley, que hay que describir sin discutir. Precisamente como consecuencia de la oleada del neo-contractualismo, el tema de los

derechos del individuo —junto al del constitucionalismo— retomó fuerza, tanto en la jurisprudencia como en la ciencia del derecho. El campeón de la vuelta a una teoría de los derechos individuales fue Ronald Dworkin con su *Taking Rights Seriously*: contra la *policy*, que sostiene la decisión de la mayoría, o un procedimiento administrativo, o una decisión judicial en vistas al bien de la comunidad, es decir que razona en términos de la razón de Estado, la del *Welfare State*, él reafirma los «principios» no contingentes, que se refieren a los derechos de los ciudadanos, que para el legislador, el administrador y el juez deben ser superiores a los objetivos del *Welfare State*. En efecto, la *policy* es ocasional y arbitraria, fruto de una «decisión», mientras que los derechos o los principios —morales antes que jurídicos— sólo pueden ser descubiertos por una «razón recta». Como dice Dworkin, «si el Estado no toma los derechos en serio, entonces tampoco puede tomar en serio el derecho».

Ha quedado sólo un adversario, que se presenta en una versión más sofisticada y aguerrida: el utilitarismo, que es la verdadera teoría del *Welfare State*. A primera vista puede manifestar una gran afinidad con el contractualismo, dado que parte de una premisa individualista, se mueve en el plano de la racionalidad (mejor dicho, piensa que tiene el monopolio de la misma), se presenta como una teoría moral en el campo de las elecciones públicas. A pesar de ello, entre contractualismo y utilitarismo hay un abismo, que se abre de par en par inmediatamente cuando afrontamos su metodología. El utilitarismo, para llegar a una evidencia igual a la de las ciencias matemáticas, tal que se imponga a todos los seres razonables, debe adoptar, para captar lo útil, una estrategia meramente cuantitativa, que sólo permite la mensurabilidad. Por tanto los juicios de valor quedan excluidos y domina el frío cálculo matemático, un cálculo racional, que tiene sin embargo como modelo al hombre económico, que razona en términos de costes y beneficios, medios y fines.

El utilitarismo del siglo XIX hablaba de la mayor felicidad para el mayor número de personas; hoy se es más sofisticados (pero menos comprensibles), fijando el objetivo de «maximizar la media» de las utilidades individuales. Pero el término «utilidad» no es más claro que el de «felicidad»: si tiene que ser medible, no puede sino ser el

bienestar material, el mero interés económico. Otros utilitaristas hablan de «deseos» y de «necesidades», pero también estos sólo son cuantificables mediante una lógica económica. El individualismo que el utilitarismo toma en consideración no es una persona portadora de valores, sino un conjunto de intereses y utilidades, que se trata cabalmente de agregar con los de los otros, porque el interés de la colectividad es precisamente la suma de las preferencias individuales. En otros términos, el punto de partida es decididamente individualista, es decir la lista de las utilidades del individuo; pero el utilitarismo persigue un fin moral que considera que no se debe elevar el interés privado a interés público: sólo se puede tratar de hacerle coincidir con los juegos cooperativos, donde todos ganan, o apuntando a la utilidad no de la acción individual, sino de la norma, que regula las acciones de los individuos (y aquí nos aproximamos al contractualismo. Pero, en las elecciones públicas, no hay más que el cálculo (confiado mañana a la calculadora) capaz de maximizar la media de las utilidades: el todo, es decir la sociedad, no es una realidad superior y distinta de las partes, es decir de los individuos, sino que la «media» tiene derecho a imponerse a ellos.

Como vemos, estamos muy lejos del contractualismo: el individuo es una mera apariencia, porque, reducido al catálogo de sus intereses, difícilmente puede entrar en relación con el otro. Si difiere de la «media» es sólo alguien que se desvía, y ciertamente no puede afirmar con Dworkin: «Si alguien tiene derecho a algo, está mal que el gobierno se lo niegue, aunque fuera por el interés general.» La racionalidad es puramente formal y no sustancial, por lo que la ética no es la expresión de la plena racionalidad del individuo, que pone en juego sus propios valores, sino una auténtica ciencia, que de los hechos (los intereses) induce la «media» (el bien). El utilitarismo tal vez pueda presumir de poder realizar la justicia como igualdad, maximizando la «media»; será más difícil que se convierta en paladín del valor de la libertad, que podrá ser acogido sólo como un valor añadido o como una especie de lubrificante que, en determinadas circunstancias, puede servir para maximizar la utilidad colectiva. Pero jamás la libertad podrá ser un valor absoluto.

Entre contractualismo y utilitarismo se está hoy fraguando una nueva posición, que pretende no tanto relacionarlos, como más bien superarlos: tal vez sea esta la posición más interesante, cuyos principales propulsores son Bruce Ackerman y también Michael Walter. Ambos parten del individuo concreto, y por tanto con su fisonomía irreductiblemente distinta de la de los demás, porque es un producto históricamente condicionado (no determinado). Hay que referirse a su sentido común y a su lenguaje, sin imponerles desde arriba y arbitrariamente una idea de justicia, mediante razonamientos abstractos o cálculos sofisticados: en efecto, conviene partir de la rica y fructífera variedad y diversidad, que se da en la vida social, a través del diálogo, la argumentación, la retórica, que pueden aclarar las intuiciones confusas o disolver las oscuridades ideológicas. Además, para Walter, en *Las esferas de la justicia: en defensa del pluralismo y de la igualdad*, no hay una sola justicia, valedera para todos los campos de la vida social, sino una pluralidad de justicias, cada una valedera en el ámbito de su propia esfera. Se trata, pues, no sólo de redescubrir la justicia adecuada a la distribución de los diversos bienes en toda esfera, sino también de defender la autonomía de toda esfera de lo social de los criterios que no le son propios o que no son pertinentes en el caso concreto, a fin de que toda esfera esté gobernada por principios de justicia que le son propios. En otros términos: hay que combatir toda concepción de la justicia unitaria, totalitaria, y también atemporal.

Contra los contractualistas y los utilitaristas Akerman narra los diálogos que tienen lugar en una nave espacial, entre hombres reales, que se han formado en una interacción con la sociedad. No creen en un proyecto absoluto, en un sumo bien, en un modelo —en definitiva— teocrático, al cual llega o el hombre con el «velo de ignorancia», o el observador ideal, que, sin egoísmo, fría y objetivamente calcula la «meda». En la nave espacial no hay «terceros» superiores; y los numerosos conflictos se resuelven a través del diálogo, un diálogo en el que quien en él participa debe respetar sólo tres reglas: la neutralidad (la igualdad en la no posesión de la verdad), la racionalidad, la coherencia en las propias argumentaciones. La democracia liberal, para Akerman, sólo puede basarse en este diálogo

directo en un foro público, para someter a discusión toda legitimidad, incluso la de los «sagrados derechos», para poder luego refundamentarlos en el consenso. Sin embargo, permanece como irrenunciable un derecho al diálogo para todos los individuos.

Este es un diálogo sin *logos*, si por *logos* entendemos uno metafísico o epistemológico. Es preciso partir del individuo, que no es sólo portador de intereses, sino también de intenciones y opiniones; sobre todo el hombre tiene la capacidad de dar significado y sentido a las cosas. En el diálogo cuenta la capacidad de persuasión en la argumentación: esto sólo es posible si en la comunicación lingüística hay una inteligibilidad intersubjetiva común; pero esto sólo es posible si partimos del lenguaje común del público —y no del de las ciencias especializadas— que siempre ha permitido una inteligibilidad intersubjetiva. La vieja antítesis o la relación del individuo con los otros, que ha llevado o a un falso individualismo o a un falso colectivismo, es un problema mal planteado, porque el individuo se forma en la relación, es decir en la comunicación lingüística, con los otros.

La comunidad lingüística constituye la base de la comunidad política liberal: el diálogo es un proceso público, que profundiza la autonomía de cada uno en la relación con los otros, pero del diálogo puede surgir y aclararse el significado más profundo de la opinión, para llegar a la «prudencia», si no a la «sabiduría», que son distintas de la verdad.

La filosofía de Akerman, aunque pensada en un clima cultural anglo-americano, puede ejercer un particular atractivo para el público europeo con el tema del diálogo, como instrumento para acercarnos a un saber práctico más profundo y más compartido. Este diálogo, si queremos hacer referencias, está más lejos del método de la «refutación» de la comunidad de los doctos de Popper y más próximo a la «hermenéutica» de Gadamer, el cual apunta a una conciencia auto-transparente, que tiene, en su base, las experiencias vividas del mundo de la vida. Y en el mundo de la vida está precisamente aquel dar significado a las cosas sobre el que insiste Akerman; pero está también el espacio para aquel cambio simbólico, aquella construcción de cosmos de sentido y de significado,

que —contractualismo o no contractualismo— está demasiado marginado de la filosofía política.

Con Akerman tenemos no sólo el retorno a Sócrates (el método del diálogo), sino también a Aristóteles (el saber práctico): en un renovado contacto con la filosofía griega está renaciendo en Europa la filosofía práctica, de la que el contractualismo es sólo un interesante capítulo.

*Capítulo noveno*

# Individuo, sociedad y gobierno representativo

## 1. EL INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO

En un texto destinado a la discusión entorno a un problema tan complejo y amplio, como el de la relación entre sociedad civil y Estado, es necesario —inicialmente— hacer algunas precisiones metodológicas y terminológicas, a fin de evitar peligrosos malentendidos. Estas precisiones podrán ser rechazadas o refutadas; pero sin duda serán útiles para clarificar el alcance y el significado —y también el concepto— de los términos empleados.

Los conceptos político-institucionales, como los de sociedad civil y Estado, nacen en el tiempo como posterior toma de conciencia histórica de procesos institucionales seculares: racionalizados y sistematizaos, estos conceptos contribuyen a la praxis, que en ellos tiene un valioso, en cuanto pensado, punto de referencia. Esto que antes era una acción, que tenía en sí una consciencia propia y un significado transmitidos y enriquecidos en el tiempo, adquiere ahora un peso teórico, porque es consciencia refleja y no espontánea, porque tiene un significado en el campo de la filosofía y no de la mera praxis. Por este motivo todos estos conceptos pueden ser entendidos rectamente sólo si se ven a la luz o en el contexto histórico de tales procesos institucionales.

Sociedad civil y Estado son abstracciones, porque sólo la acción es real, la acción dotada de sentido: el individualismo metodológico es una gran lección que recibimos de Benedetto Croce y de Friedrich A. Hayek, pensadores hoy no muy recordados. La abstracción es posible porque, históricamente, se forman «hábitos volitivos»,

es decir acciones que, repetidas en el tiempo, forman una institución. La institución está tomada diacrónicamente, mientras que sincrónicamente se puede hablar de una estructura, de una estructura de la praxis. Al margen de estas instituciones-estructura sólo tenemos el reino efímero de la subjetividad. Por sociedad civil y Estado entendemos tipos de procesos de acción, que son posibles precisamente porque tienen en ellos espacios institucionalizados.

Por lo dicho hasta aquí, para nosotros sociedad civil y Estado son sólo dos tipos ideales, que nos sirven para pensar la realidad, pero no son la realidad, son simples conceptos analíticos que nos permiten movernos en la realidad política, que de otro modo sería incomprensible. Con esto pretendemos rechazar el método «holístico», que concibe la realidad social como una totalidad que trasciende a las acciones, por lo que estas instituciones-estructuras no serían abstracciones, sino momentos objetivos y reificados de una totalidad. En una palabra, nos movemos en una óptica distinta de la de Hegel, de Marx o de la Escuela de Francfort.

Tratando de conceptos políticos en sentido fuerte, como los de sociedad civil y Estado, trataremos de entenderlos *iuxta propria principia*, es decir empleando únicamente variables politológicas. El problema último de la filosofía política es el del poder: sociedad civil y Estado son formas históricas de su organización y de su articulación, y no pueden entenderse rectamente en su naturaleza recurriendo tan sólo —como suele hacerse— a la variable económica. El problema es el del poder y no el de la propiedad: confundir entre poder y propiedad y sustituir el inefable Espíritu del mundo de Hegel por una igualmente inaprensible burguesía no nos permite penetrar en la lógica del primero, que tiene una *ratio* propia bien distinta de la de la acción económica. Rigurosamente hablando, en la sociedad post-industrial (o post-burguesa), desde el punto de vista político, el «capital» no existe: existen capitalistas, pero la mayoría de ellos se limitan a percibir una renta (los cupones), no a perseguir un beneficio, porque el control de los medios de producción ha pasado a los gestores, los cuales no tienen una propiedad, pero tienen un poder, el poder económico cabalmente, basado en su estatus. Por lo demás, la mítica propiedad está por doquier en fase descendente, no ya

porque sea expropiada por una revolución socialista, sino por estar socializada por el Estado fiscal, por un lado, y por otro, por esa persecución de la apropiación individual de la riqueza, que la sociedad permite y favorece. Así pues, el poder basado en la propiedad está en decadencia: nos estamos dirigiendo hacia una sociedad de asalariados o, como dijera Marx, proletarizada, aunque con altos sueldos.

En fin, precisamente porque estamos hablando del poder, la imagen de este que hoy circula, como de una realidad misteriosa e impalpable, lejana e inaprensible, pero que todo lo penetra y domina, es una imagen peligrosa, porque es acrítica y engañosa, o peor, mítica y neurótica. Este poder no ha existido nunca, a no ser en la imaginación de los primitivos, que no consiguen explicar los fenómenos de la naturaleza. No existe *el* poder, existen *los* poderes, no existe una sustancia, existen relaciones; o, mejor, cada uno de nosotros vive en un conjunto de relaciones en el cual es, según el caso, sujeto activo o sujeto pasivo, según el distinto contenido de este poder, por lo que el primero tiene la posibilidad de determinar el comportamiento del segundo. Así, el poder metafísico se descompone; y nosotros podemos analizar concretamente «quién toma, qué toma, cuándo, cómo y a quién», como ha afirmado Harold Lasswell. La propiedad, en una sociedad industrial, no es la única y ni siquiera la principal condición para estar en esa relación en una posición activa: además de ella está la renta, el estatus, el prestigio, la cultura, la dignidad, el poder político: y este último puede a veces armonizarse con el poder económico, pero es intrínseco a su naturaleza, en cuanto político, tender a la supremacía sobre los demás poderes.

Junto a los conceptos de sociedad civil y de Estado quisiéramos ahora añadir el de familia, para luego cambiarlos a los tres: esto no en atención a la compleja construcción hegeliana, sino porque corresponde a aquel proceso de diferenciación institucional, que surge con la afirmación del Estado moderno. El Estado moderno surge y se afirma como Estado absoluto (pero no despótico) por causas esencialmente políticas, tanto externas como internas: por un lado, era preciso sobrevivir en la arena internacional en aquel larguísimo conflicto, que comienza a finales del siglo XV con las guerras por el dominio de Italia; por otro lado había que impedir las luchas, las

guerras privadas y sobre todo las luchas religiosas en el ámbito del Estado, porque minaban su unidad, y por tanto su fuerza. El Estado nace, pues, no sólo con el monopolio de la fuerza y por tanto de la política en una única instancia, con la consiguiente neutralización y despolitización de la sociedad (cada vez más reducida a conjunto de individuos administrados), sino también con la oposición de una esfera pública o política y una esfera privada o moral, en la cual son relegadas las opciones religiosas del individuo, que el Estado puede tolerar (*ergo*: la dicotomía público-privado no es «burguesa»). En el campo de la tensión entre estas dos esferas se afirma lentamente la sociedad, lugar de la sociabilidad como de una sociable insociabilidad: por un lado, los lugares y los instrumentos (la prensa) para comunicarse entre los hombres aumentan (la opinión pública), como aumentan las ocasiones para actuar juntos; por otro lado, con la disolución de la sociedad doméstica en sus antiguas funciones económicas, lo económico se desplaza de la casa al mercado. Los confines o los umbrales de esta área intermedia, que nace de lo privado y se dirige hacia lo público, son inciertos y confusos, pero, para razonar con mayor claridad, hay que encajar en la tradicional dicotomía público-privado el momento social.

Tenemos pues tres tipos de acción: moral, social y política o, si se quiere, tres espacios institucionalizados: la casa, el mercado, el Palacio. La casa es la estructura que nos separa del mundo, símbolo de la autonomía —o de la posibilidad de autonomía— de nuestra conciencia respecto al mundo externo, el asilo o el refugio en el que evitar la corrupción de nuestro vivir en el mundo; el mercado, en la plaza, es el lugar en que los privados se encuentran para intercambiar las mercancías, pero también las opiniones; y en la plaza domina el Palacio, sede del mando y de la *Polizei*.

Tres términos: familia, sociedad civil y Estado, que ahora hemos señalado en un significado totalmente aséptico, porque —como luego veremos— son extremadamente ambivalentes, en la medida en que se pueden presentar históricamente en formas «rectas» y en formas «degeneradas»; y se podrá hablar también de individualismo, masa, totalitarismo. El uso de esta dicotomía, inventada por

Aristóteles, es singularmente útil hoy, para dar al discurso mayor claridad, dado que la misma cosa puede presentarse en dos formas muy distintas, es decir recta y degenerada.

## 2. EL DESCUBRIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Sociedad civil y Estado: estos dos términos evocan inmediatamente la *Filosofía del derecho* de Hegel, el cual los pone —junto con la familia— como momentos por los cuales se llega a la plenitud de la eticidad, pues el Estado es precisamente «la realidad de la idea ética». Hegel emplea el término casi nuevo (Estado, *Staat*) y da un significado nuevo a un término viejo (sociedad civil): el significado moderno del primero, como señoría o dominio (o *Herrschaft*) lo encontramos por primera vez en Maquiavelo, mientras que el pensamiento político de su tiempo (y también posterior, hasta Kant) prefiere usar *res publica* (*république, commonwealth, Republik*).

Son conceptos muy distintos, porque el primero subraya la dimensión vertical del poder, el segundo una relación horizontal, es decir la *koinonia*, el estar juntos; y, cuando se trata de definir las funciones de mando, se habla de gobierno. Sociedad política y sociedad civil *cum imperio* son sinónimos, para los contractualistas, de Estado y de república. En cambio, por sociedad civil Hegel, en la *Filosofía del derecho* (§ 257), entiende sólo lo que está en medio o mejor la «diferencia» entre la familia y el Estado.

Si debemos a Hegel la rigurosa distinción conceptual de sociedad civil y Estado, es totalmente impensable que la misma no estuviera presente en el pensamiento político anterior sobre todo en el inglés (Hegel teoriza la sociedad civil, después de haber estudiado obras inglesas y francesas). En efecto, la sociedad civil —sólo civil y no política— como sociedad despolitizada tiene en la Inglaterra del siglo XVIII un desarrollo enorme: ya en el siglo XVII y en todos los campos, desde el económico al social, se hace cada vez más uso del *covenant* y de la *incorporation* para asociar los individuos para fines no políticos, y en el siglo XVIII la vida de sociedad tiene un desarrollo activo, con autonomía e independencia respecto al gobierno: no sólo

hay *companies* comerciales e industriales y la bolsa, sino también clubes, cafés literarios, academias científicas, asociaciones humanitarias. La existencia de un campo de relaciones entre individuos, no mediadas políticamente, no podía ser ignorada por una cultura que, con Adam Smith, funda la economía moderna, y, con David Hume y su antropología filosófica, nos da una filosofía de la sociedad cuyo nexo es espontáneo y natural, basado en la simpatía, sobre los sentimientos y las costumbres.

En apoyo de esta consciencia de la existencia de una sociedad no política —aunque no teóricamente elaborada— valgan estos dos ejemplos: es cierto que Locke, en el *Segundo Tratado sobre el gobierno civil,* habla del nacimiento, por medio del contrato, de la «sociedad política o civil», donde esa *o* parece negar toda posibilidad de distinción, pero luego todo su pensamiento político resulta ilegible, si no partimos de una oposición entre sociedad y gobierno. En efecto, en el estado de naturaleza tenemos una sociedad casi perfecta: perfecta porque autosuficiente, imperfecta por la falta de un juez o del monopolio de la coerción, que se atribuye al gobierno, el cual tiene la única función de garantizar esta autosuficiencia de la sociedad; además, con el derecho a la revolución, si se ejerce, se disuelve el gobierno, no la sociedad. Por otra parte, el juicio filosófico, del que se habla en el *Ensayo sobre la inteligencia humana* (II, 28), presupone una sociedad de individuos que se comunican entre ellos: existen, en efecto, tres tipos de leyes con que juzgar las acciones voluntarias de los hombres, la divina, la civil (caracterizada por la coercibilidad mediante la sanción por parte del gobierno) y finalmente la ley de la opinión o reputación, que es precisamente la ley filosófica, por medio de la cual se elogian o reprueban las acciones de los hombres.

Por su parte, David Hume en el *Tratado sobre la naturaleza humana* (III, II, 8 y 9) se mueve en la misma óptica y ve como única función del gobierno la de aplicar las leyes de la justicia y de la equidad: «aunque el gobierno sea una invención extremadamente ventajosa e, incluso, en ciertas circunstancias, absolutamente necesaria para la humanidad, no es sin embargo siempre necesaria, ni es imposible que los hombres puedan mantener durante cierto tiempo la

sociedad sin recurrir a tal invención». El propio Hobbes, que excluye teóricamente la posibilidad de pensar en una sociedad separada y distinta del Estado, en la medida en que utiliza sólo el *pactum unionis* con el que los individuos se someten a un poder externo, cuando destaca su concreta existencia en Inglaterra, ve las asociaciones, que la misma permite, como la causa de la disolución del Estado, denunciando en el *Leviatán* (II, 29) «el gran número de corporaciones, que son como tantos Estados menores en las entrañas de otro mayor, semejantes a gusanos en los intestinos de un hombre natural».

Sociedad civil y Estado, sociedad y gobierno: no son términos distintos para indicar un mismo e idéntico concepto, sino que son dos conceptos distintos para indicar formas diversas de organización del poder, en los cuales se reflejan diferentes experiencias de desarrollos institucionales. Conviene, pues, aclarar la diferencia entre el modelo alemán, tal como lo conceptualizó Hegel, y el modelo anglo-americano, como se va definiendo en el siglo XVIII desde Locke a la revolución americana. Por tanto es necesario ver concretamente qué es lo que hay dentro de estas palabras.

La sociedad civil de Hegel, aunque contiene como momentos unificadores la administración de la justicia (la cual tutela los derechos del individuo como miembro de la sociedad civil), por un lado, y, por otro, la policía (o administración) y la corporación, es para Hegel esencialmente el sistema de necesidades y satisfacción de las mismas. Más en concreto: es la esfera económica del egoísmo universal, en la que los individuos se tratan como medios y están unidos sólo por sus necesidades, por aquella división del trabajo que genera interdependencia, en una universalidad meramente formal, dominada por la producción, el intercambio y el consumo. Cuando Marx afirma, en el prefacio a la *Crítica de la economía política,* que «la anatomía de la sociedad civil debe buscarse en la economía política» no va ciertamente mucho más allá de Hegel.

Al Iluminismo anglo-escocés, que fue ciertamente el que fundó la economía moderna, esta definición le habría resultado sin duda bastante estrecha, porque no agota todas las relaciones entre los hombres no mediadas políticamente: de la sociedad forma parte

ciertamente el mercado, con la sociable (interdependencia) insociabilidad (competencia) del encuentro de voluntades utilitariamente proyectadas, pero la sociedad es también el reino de una sociabilidad desplegada basada en la simpatía; es el lugar del intercambio, pero también de asociaciones voluntarias, sin fines de lucro, es la sede del lenguaje y de la comunicación, es sociedad «civil», porque es la que tiene que ser civilizada (mientras, para Hegel, en la sociedad tenemos sólo el intelecto (*Verstand*, y el grado superior de razón o *Vernunft* se da sólo en el Estado); es, finalmente, el lugar en que se forma la reputación y la opinión pública, que Hegel, en cambio, coloca en el Estado, como momento del poder legislativo.

Cuando Hegel habla de Estado como necesaria superación en la universalidad de la sociedad civil, si vamos más allá de la fórmula filosófica que lo define «la realidad de la idea ética» (§ 257) o «la realidad de la libertad concreta» (§ 260), veremos cómo trata de fundir dos tradiciones alemanas distintas, si no opuestas, la del Estado absoluto prusiano, basado en la racionalidad de la administración (la *Polizei*), y la «orgánica» (§ 302) basada en la clase (*Stand*) y en la corporación (*Genossenschaft*), que quiere parcialmente renovar, pero dejando inalterado el esquema de fondo estatus-clase-representación: la clase sirve para una articulada mediación entre el individuo y la universalidad del Estado, a través de la organización de los intereses de la sociedad civil. La «clase media» (§ 297), en la que domina la burocracia, es la realizadora de la universalidad del Estado: ella, además de constituir en la representación la clase más alta (las otras son la agrícola y la industrial), es también la «clase general», porque la administración tiene como fin y como función sólo el interés universal.

En la cultura anglo-americana, en cambio, el gobierno es esencialmente el poder legislativo (supremo, pero no soberano, porque debe actuar en el ámbito del contrato-constitución), mientras que el momento administrativo se ignora. Tanto es así, que la ciencia de la administración, que en Alemania gozaba, con la Cameralística, de una antigua tradición, nace en América sólo en el siglo XX en contacto con los problema de la empresa privada. La representación se basa en un sufragio directo e individual (algo aborrecido por

Hegel, porque disuelve al pueblo en multitud); y, si existen corporaciones, permanecen en lo privado, y en su nacimiento domina más el contrato que el estatus. La clase general, que realiza el interés del país, está formada por el comerciante, por el empresario; y, cuando aparece la clase media, es sólo una expresión sociológica, que indica una mayoría entre los ricos y los pobres.

Sociedad civil y sociedad, Estado y gobierno son cosas distintas, porque tienen valores diversos. El juicio de Hegel sobre la sociedad civil no es positivo: ésta debe ser, según el procedimiento de la *Aufhebung*, suprimida-mantenida-superada (pero no destruida) por el Estado, reino del altruismo universal. El juicio negativo sobre la sociedad civil no se debe sólo al hecho de que la misma produce constitucionalmente también miseria (y no sólo la riqueza de Adam Smith), sino también y sobre todo a su voracidad, que la lleva a devorar y destruir la esfera de la familia y del Estado, imponiéndoles su propia regla, la del contrato (§ 75). El Estado, en efecto, perdería su universalidad, su «voluntad sustancial», si «su determinación [fuera] puesta en la seguridad y tutela de la libertad personal», si estuviera al servicio de la sociedad civil y del individuo, mientras este último «sólo tiene objetividad, verdad y eticidad en cuando componente del Estado» (§ 258).

En la cultura anglo-americana la relación se invierte: la sociedad es un bien, el gobierno un mal necesario. Oigamos a Thomas Paine en *Common Sense*: «Algunos escritores han confundido de tal modo la sociedad con el gobierno que apenas dejan distinción alguna entre ambos; mientras no sólo son muy diferentes, sino que también tienen origen diverso. La sociedad es el producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad positivamente uniendo nuestros afectos, el segundo negativamente frenando nuestros vicios. Una alienta la fusión, el otro crea distinciones, la primera protege, el otro castiga. La sociedad en todos sus estados es una bendición, mientras que el gobierno, aun en las mejores condiciones, no es sino un mal necesario; en las condiciones peores, un mal intolerable.» Precisamente por esto es necesario defenderse del gobierno, «a fin de que los elegidos no se creen nunca sus propios intereses separados de los de los electores». El instrumento

práctico —y no ya teórico— para impedir a la clase política, entendida como mandataria, violar el mandato fue, cabalmente, el contrato social, en las más refinadas técnicas del constitucionalismo inventadas en el periodo de la Revolución americana: el contrato social se convirtió en una constitución escrita y rígida, superior al poder legislativo, elaborada por una Asamblea *ad hoc* y luego ratificada por los ciudadanos mediante referéndum.

Hemos expuesto los dos grandes arquetipos de los siglos XVIII y XIX, que todavía siguen detrás de nuestros discursos, o puntualizado la gran *querelle* que no parece vaya a apagarse entre monistas y pluralistas: los primeros ven en el Estado la totalidad, el uno todo, la síntesis que todo lo contiene y engloba, aunque no debe destruir las distintas articulaciones y las determinaciones concretas que están en su propio interior; los segundos ven en el gobierno sólo una parte —aunque *cum imperio*— de una realidad más amplia y compleja, la sociedad política y civil, que, con el monopolio del poder político, desarrolla sólo una función de mediación (más o menos activa) en ese inmenso campo de fuerzas que se autogeneran, que es la sociedad.

¿Cuál de las dos tradiciones ha triunfado, en el sentido de que nos permite comprender mejor los fenómenos del Estado contemporáneo? Alguno podría estar tentado de decir que la anglosajona, porque nadie reconoce ya que el Estado es portador de valores éticos, sino aquellos que están dispuestos a renunciar a los procedimientos democráticos para realizar el «valor» del socialismo como ayer el de la nación; nadie ve en la acción del Estado valores universales, que transcienden a los expresados por la sociedad civil, mientras los guardianes de lo universal, los administradores, se manifiestan cada vez más como grupos, con sus propios intereses particulares, en antagonismo con otros grupos, portadores de intereses distintos. Finalmente, la familia, como base del cuerpo político, ya ha desaparecido, con el triunfo en ella del contrato y la consiguiente prevalencia de una concepción individualista. Pero, para otros, puede haber tenido razón Hegel, cuando reducía la sociedad civil a la mera esfera productiva, que amenazaba en su autonomía la esfera de lo privado y la de lo público. Por ello anotaba con pena Adorno en los

*Minima Moralia* que la vida «ya no es vida sino un apéndice del proceso material de producción, sin autonomía y sin sustancia propia». Por lo que, dada la pérdida de peso de la representación política elegida por sufragio directo e individual en beneficio de nuevas clases-corporaciones (industria, sindicatos), que contratan directamente con el gobierno, se ha abierto camino también en el pensamiento liberal, con Harold Laski y Ralf Dahrendorf la idea de una Cámara de los intereses económico-sociales, de modo que lo «social» se vea obligado a hacerse «público», es decir a asumir responsabilidades generales.

## 3. TOCQUEVILLE PROFETA DE LA SOCIEDAD DE MASAS

El pensador que ha ido más allá de Locke y más allá de Hegel, quebrantando la relativa seguridad de sus construcciones, fue Alexis de Tocqueville; el profeta de la era de las masas: de sus páginas los términos individuo, sociedad, gobierno (o Estado) brotan en una luz más problemática y a veces totalmente negativa. Su pensamiento es un punto obligado porque, como estudioso empírico de los sistemas políticos, procede comparando: no analiza sólo América, sino también Francia e Inglaterra, y es también notable su curiosidad por Alemania.

Más allá de las diversas estructuras políticas, más allá de las diversas formas de transición de una formación social aristocrática a otra democrática, él advierte un impulso social de fondo que tiende a unificar la realidad de los distintos países. Interpretando unitariamente la Introducción a la primera parte con los primeros capítulos de la segunda parte de la *Democracia en América*, podemos fácilmente definir este impulso social de fondo como el proceso de secularización que embistió a Europa y tiene su máxima manifestación en el siglo XIX en la sociedad democrática americana, donde sin embargo encuentra resistencias en el espíritu religioso. Este proceso de secularización puede apreciarse en cuatro puntos. El primero es la tendencia hacia una mayor igualdad, igualdad no sólo ante la ley, no sólo en el estatus social, sino también en los sentimientos,

en las costumbres y en las ideas. El segundo es el descubrimiento en clave sociológica de la necesaria victoria en una sociedad democrática de la filosofía inmanentista: Tocqueville capta la afirmación de la filosofía subjetivista y racionalista en Lucero, Descartes, Bacon, Voltaire, que extendieron el mismo método —«desmantelar el imperio de las tradiciones y demoler la autoridad del maestro»— a campos siempre nuevos, pero muestra también cómo este método filosófico, en otro tiempo sólo propio de los intelectuales, con la sociedad democracia se convierte en una inconsciente filosofía de masa, por la que cada uno confía sólo en la propia razón y obtiene de ella un radical rechazo, porque «se podía fácilmente atacar todo lo viejo y abrir el camino a todo lo nuevo» (II, I, 1). El tercer punto está estrechamente ligado a estos, y es la crisis del principio de autoridad, ya se funde esta autoridad en la tradición o en la trascendencia de los valores o en hombres superiores y representativos o en ideas y principios compartidos por todos: «las opiniones humanas no forman ya una especie de polvo intelectual que se agita en todos los sentidos sin que pueda ser recogido o posar» (II, I, 1). En efecto: «A medida que los ciudadanos se hacen más iguales y más semejantes, la tendencia de cada uno a creer ciegamente en un cierto hombre o en una cierta clase, disminuye. La disposición a creer en la masa aumenta, y cada vez más es la opinión común la que gobierna el mundo.» Pero «el público no hace valer sus propias opiniones a través de la persuasión, sino que las impone y las hace penetrar en los ánimos mediante una gigantesca presión del espíritu de todos sobre la inteligencia de cada uno» (II, I, 2). El inmanentismo acaba en un «totalitarismo secular». El cuarto punto consiste en el amor, en una sociedad íntegramente secularizada, al bienestar material, en la búsqueda de disfrutes permitidos: se afirma así un materialismo honesto, que concentra toda su atención en lo inmediato y no en el futuro. Por esta razón, el poder político debe buscar una nueva legitimación, la de saber garantizar este bienestar, mientras corre el riesgo de disminuir la participación política, y lo que se hace amar es tan sólo el orden (II, II, 14): para Tocqueville las grandes revoluciones, que renuevan y rejuvenecen a los pueblos, serán cada vez más raras, pero la sociedad estará penetrada de un endémico desorden, por una

continua turbulencia, porque «los hombres son inquietos, inseguros y codiciosos» (II, III, 21). Un desorden ordenado por la misma pasión que lo genera, el amor por el bienestar.

Si queremos entender al Tocqueville que compara, debemos confrontar el capítulo sobre la «tiranía de la mayoría» o de la primera *Democracia* (I, II, 7), donde sus consideraciones tienen como referente la sociedad americana y la soberanía popular, con el capítulo sobre el «despotismo paterno» de la segunda *Democracia* (II, IV, 6), donde analiza el compromiso francés entre el despotismo administrativo y la soberanía popular, acaso integrando este capítulo con el análisis del *Antiguo Régimen y la Revolución* y con un discurso de 1848 violentamente antisocialista, titulado *Sobre el derecho al trabajo*. Compararlos, porque Tocqueville —repito: profeta de la era de las masas— ve cómo el proceso de masificación deriva en América de la sociedad y en Francia del Estado burocrático, una estructura permanente, que sobrevivió a la misma Revolución francesa de 1789.

La moderna —democrática— tiranía de la mayoría se diferencia de las tiranías antiguas, porque actúa sobre el espíritu y no sobre el cuerpo, no emplea la fuerza física, sino la marginación: «la mayoría traza un círculo formidable en torno al pensamiento. En el ámbito de estos límites cada uno es libre; pero ¡ay del que ose salir de él!... El amo no dirá ya: tú pensarás como yo o morirás; dice: eres libre de no pensar como yo; tu vida, tus bienes, todo sigue siendo tuyo; pero desde ese día serás un extraño entre nosotros» (I, II, 7). Con la crisis del principio de autoridad, con la secularización, la sociedad se transforma en masa, en la cual funcionan precisos mecanismos de exclusión y de marginación, y cuya tolerancia es meramente represiva.

Para Tocqueville esta sociedad corre el riesgo de ser plana y unidimensional, donde sólo domina el cálculo y todo se reduce a una misma unidad de medida, la del dinero. Se da en efecto un «placer egoísta, comercial e industrial para los descubrimientos del espíritu» (II, I, 10); la razón, para legitimarse, tiene que demostrar su utilidad práctica, y la mentalidad calculadora y realista constriñe a la imaginación a volar sólo «a ras de tierra» (II, III, 11); la misma

cultura es pervertida, en la medida en que en ella se afirma la «mentalidad industrial» y los escritores «sólo ven en las letras una industria». La secularización, la pasión por el bienestar introducen en todo una nueva lógica, no la de la «gloria», sino la del «dinero» (II, I, 4).

De este modo la sociedad, como masa, destruye tanto al individuo como al gobierno: el individuo, a no ser que acepte el aislamiento debido a la marginación, pierde la propia individualidad, porque sólo en la masa encuentra su seguridad; por otra parte no existe un gobierno que proteja al ciudadano: «¿A quién queréis que se dirija? ¿A la opinión pública? Es esta la que forma la mayoría. ¿Al cuerpo legislativo? Este representa a la mayoría y le obedece ciegamente. ¿Al poder ejecutivo? Pero es nombrado por la mayoría y le sirve como un instrumento pasivo. ¿Al jurado? El jurado es la mayoría investida del derecho a pronunciar sentencias» (I, II, 7).

Si en el mundo moderno existe una nueva forma de tiranía, la de la mayoría cuando la sociedad se transforma en masa, existe también una nueva forma de despotismo del Estado, muy distinto del antiguo: el moderno «sería más extenso y más suave, y envilecería a los hombres sin atormentarles» (II, IV, 6); y en dos características —el haber eliminado la fuerza física y llevar a los hombres a no pensar— se asemeja al primero. Es el dispositivo paterno del Estado administrativo: «es un poder inmenso y tutelar, que se encarga por sí solo de asegurarles [a los individuos] el disfrute de los bienes y de velar por su suerte. Es absoluto, minucioso, sistemático, previsor y suave. Se parecería a la autoridad paterna si, como esta, tuviera el objetivo de preparar al hombre para la edad viril, mientras que no trata más que de mantenerlo irrevocablemente en la infancia; está contento de que los ciudadanos se diviertan, con tal de que sólo piensen en divertirse. Trabaja de buen grado por su felicidad, pero quiere ser el único agente y el único árbitro; provee a su seguridad, prevé y garantiza sus necesidades; les facilita placeres, dirige sus asuntos principales… porque ¿no debería liberarles totalmente de la molestia de pensar y la fatiga de vivir?» (II, IV, 6).

El Estado administrativo, creado por el absolutismo, se ha unido con la soberanía general; y podrá, para Tocqueville, conjugarse perfectamente con el socialismo, pero su pecado original no está

llamado a borrarse: ha destruido la sociedad, llevando al individuo a abrazar una concepción individualista de la vida: «El individualismo es un sentimiento ponderado y tranquilo, que impele a todo ciudadano a apartarse de la masa de sus semejantes y a mantenerse aparte con su familia y sus amigos; de tal suerte que, tras haberse creado una pequeña sociedad por su propia cuenta, abandona de buen grado la gran sociedad a sí misma»; y, con la desaparición de las «virtudes públicas», a la larga se destruyen todas las demás. En efecto, el individualismo «hace olvidar al hombre sus antepasados, pero le oculta también sus descendientes, le separa de sus contemporáneos y le reconduce continuamente hacia sí mismo, amenazándole finalmente con encerrarlo en la soledad de su propio corazón» (II, II, 2). El individualismo se manifiesta así como meramente regresivo: su presupuesto estructural se basa en la rígida contraposición entre esfera pública y esfera privada de la era del absolutismo, que imponía a los ciudadanos ser políticamente apáticos, pero resulta deletéreo para una nación que pase del absolutismo a la democracia, porque obstaculiza una real participación política y social de los ciudadanos. En el futuro Tocqueville sólo ve «una multitud innumerable de hombres semejantes e iguales que no hacen sino girar sobre sí mismos, para procurarse pequeños y vulgares placeres con que saciar su ánimo. Cada uno de estos hombres vive por su cuenta y es como ajeno al destino de todos los demás… él vive a su lado, pero no los ve; los toca, pero no los siente; no siente más que en sí mismo y por sí mismo, *y si aún posee una familia*, se puede decir por lo menos que ya no tiene patria» (II, IV, 6). La masificación administrativa ha generado sólo una «muchedumbre solitaria», donde ese solitaria no significa aquella necesaria y positiva soledad, para quien quiere entrar en sí mismo, para luego volver a ajustar cuentas con la sociedad, sino aquel aislamiento social, aquella soledad debida a la marginación, aquel ser dejados solos por una sociedad que no existe. En conclusión: el individualismo, que para el viejo pensamiento liberal era la cima de los valores, para Tocqueville se puede convertir en su contrario, es decir la cima de los males, cuando, al hallarse el individuo ante el Estado administrativo, no está la sociedad civil y política y en estas una participación concreta de las mismas.

Nuestra lectura del pensamiento de Alexis de Tocqueville ha sido un poco forzada y unilateral, porque hemos querido destacar sólo los puntos en que se quiebran las antiguas certezas, los momentos más tensos y dramáticos de su reflexión política, en la que parece intuir el futuro más que describir el presente. Él, contra la tiranía de la mayoría, sabe indicar los remedios; contra el despotismo paterno sólo sabe apelar a la fe, a la pasión o al instinto de la libertad. Pero los remedios indicados tal vez pueden valer para ambas situaciones; presuponen, sin embargo, la existencia de una sociedad civil articulada y la ausencia de centralización administrativa, porque, si la mayoría pudiera «bajar a los detalles y, si puedo decirlo, a las puerilidades de la tiranía administrativa» (I, II, 7), entonces tendríamos sólo un dispositivo de tipo asiático.

La verdadera contra-toxina es el espíritu de asociación. Es conocida su definición de una sociedad pluralista: «Allí donde a la cabeza de una nueva iniciativa veis, en Francia, al gobierno y en Inglaterra a un gran señor, tened la certeza de ver en los Estado Unidos a una asociación» (II, II, 5). La asociación es lo que rompe la mezquindad del individualismo privado y da fuerza y poder a los individuos asociados, ya sea contra la tiranía de la mayoría, ya sea contra el despotismo paterno: el individuo, por sí solo, pierde siempre. Cuando habla de asociación, Tocqueville no se refiere sólo a los partidos políticos, sino también a las asociaciones civiles con las más diversas y variadas (y a veces fútiles) actividades sociales y, entre estas asociaciones, se destacan, por la importancia de su papel, las iglesias, ya que son las únicas que pueden, con su mensaje ultramundano, contrarrestar el impulso hedonista hacia el bienestar. El pluralismo que describe Tocqueville va más allá del pluripartidismo y tiene un espacio institucionalizado propio, la sociedad; pero las asociaciones civiles y religiosas pueden contribuir a la vida de una democracia articulada, con tal de que no abandonen el principio que las informa y que no cedan a lógicas que les son externas. En una palabra: como existe lo civil como distinto de lo político, así existe lo religioso como opuesto a lo mundano o secular.

Finalmente, casi como contrapeso de la democracia y la tiranía de la mayoría (¿y por qué no a la tiranía administrativa?), están los

legistas con su espíritu de cuerpo —una nueva aristocracia pero no separada del pueblo— los cuales, por sus estudios, han adquirido «hábitos de orden, un cierto gusto por las formas, una especie de amor instintivo al encadenamiento regular de las ideas» (I, II, 8), y a ellos les está confiada la defensa de los derechos de los ciudadanos contra la tiranía. Como en el Estado absoluto pero no despótico, la autonomía del poder judicial es la última garantía para el súbdito, así la sociedad democrática tiene necesidad de reequilibrarse y moderarse precisamente con el espíritu legista. La antigua *iurisdictio* medieval sigue siendo, para Tocqueville, un punto de referencia para el mundo nuevo en el que sentía estaba entrando la humanidad.

## 4. HACIA UNA SOCIEDAD INDIFERENCIADA

La tendencia ampliamente dominante en la literatura filosófica, politológica y sociológica de esta posguerra se dirige a mostrar cómo las distinciones entre familia, sociedad y Estado están desapareciendo o, en otras palabras, cómo esa diferenciación que ha caracterizado la historia de la Europa moderna, se encuentra en una fase de neta regresión y todo se confunde en un sistema genérico, donde son extremadamente rígidas las interdependencias y no hay posibilidad para la existencia de espacios autónomos y diversos. Un rígido monismo habría sustituido al pluralismo institucional o estructural. Hay quien, con Hannah Arendt, atribuye a la sociedad de masas la tendencia a fagocitar los viejos dominios de lo político y de lo privado; hay quien, con Max Horkheimer, subraya más bien la transformación del Estado, en el sentido de que se hace cada vez más autoritario, entrometido y totalizante, como consecuencia de la gestión de la economía capitalista y de la crisis de la razón. Por lo que respecta al individuo (siempre que se salve de los mecanismos de socialización y de integración), su esfera privada puede conocer opciones morales y religiosas, con tal de que sean diferentes y no relevantes para el todo, sino meramente privadas y no sociales y/o políticas: la interioridad corre así el riesgo de degenerar en narcisismo, la intimidad

en intimismo. Sólo hay espacio para la manifestación ocasional y extemporánea de la «subjetividad», como dice Arnold Gehlen, pero de una subjetividad que, carente de apoyos institucionales, a lo sumo es moda, no ciertamente historia.

Es imposible resumir una literatura tan vasta como diversificada, sin deformarla; por tanto nos limitaremos a aludir —pero integrándolos— a algunos de los temas dominantes, organizándolos en dos directrices, la de la sociedad que se hace Estado y la del Estado que se materializa en la sociedad. Según la primera óptica, del libre mercado competitivo han salido las macro-empresas y las multinacionales, cuyas decisiones económicas resultan políticamente relevantes, en la medida en que no son absorbidas y salen del juego del mercado para alcanzar la esfera privilegiada de lo político, la política exterior. Además, la macro-empresa, por el número de sus dependientes, por la magnitud de su presupuesto, por la estructura de su gobierno, se convierte en un «cuasi-Estado», a menudo autónomo respecto al Estado propiamente dicho.

Por otra parte, el proceso de industrialización impele a los movimientos sindicales y a los partidos socialistas a reivindicar nuevas «libertades de» (de la necesidad, del miedo, de la ignorancia) que, a diferencia de las libertades liberales análogas, no postulan una abstención del Estado, sino una intervención activa del mismo en la sociedad: la seguridad social (servicios sanitarios, indemnización por desempleo, pensiones de invalidez y de vejez) y la prestación de servicios sociales (hospitales, instrucción, transportes, vivienda) han visto transformarse el papel del «político» en el de un «administrador», incluso en sectores de exclusiva competencia de la familia (niños, ancianos, etc.) y de la sociedad a través del asociacionismo. Y las necesidades sociales, que en definitiva son necesidades individuales socializadas, tienden a aumentar, porque, precisamente en cuanto sociales, tienen una aceptación más fácil por parte del Estado, que de este modo se hace cada vez más social, mientras que el individuo está cada vez más administrado.

Según la otra óptica, el Estado, precisamente por su «razón de Estado» (interna: la paz social; exterior: la independencia), debe ocuparse cada vez más del proceso productivo, frente al que no puede

permanecer neutral, porque lo económico tiene cada vez más relevancia sobre lo político: en efecto, paro, inflación, estancamiento en el desarrollo, crisis económica son fenómenos sujetos a una doble lectura: económica y política. El intervencionismo estatal puede adoptar formas diversas: la política anticoyuntural, la programación, la planificación, los precios administrados, la gestión directa de las macro-empresas y de los monopolios técnicos como consecuencia de las nacionalizaciones, son formas distintas derivadas de la misma *ratio*. Pero este intervencionismo puede adoptar formas opuestas: puede respetar las reglas del mercado con normas generales y abstractas o con mecanismos automáticos de incentivación y desincentivación, con empresas estatales que aspiran al beneficio; puede obedecer a la lógica política del consenso, en el sentido de que favorecen a los fuertes (las coaliciones capitalistas-obreros) y castigan a los débiles, marginándolos.

Además, en la distribución de los recursos entre los ciudadanos, sobre el intercambio tiende cada vez más a prevalecer la asignación imperativa o política, que depende inmediata o mediatamente del Estado en una nueva forma de economía —aristotélicamente— doméstica: esto tiene su contragolpe en la sociedad, porque el individuo se siente cada vez menos ciudadano, que participa en la esfera pública con el voto, y cada vez más privado, perceptor de recursos y al mismo tiempo contribuyente y consumidor. De este modo la sociedad está unificada porque todos tienen en común el interés privado (el bienestar), pero este interés privado, aunque socializado y generalizado, constituye la base de la organización corporativa de la sociedad y de los consiguientes fenómenos de marginación.

A los antiguos anillos de mediación entre sociedad y Estado, es decir los partidos, vienen a añadirse otros nuevos: por la sociedad la macro-empresa, los sindicatos y los grupos de interés, por el Estado los organismos encargados de la seguridad social, de la prestación de servicios, de la gestión de las empresas públicas. Pero un rasgo semejante los une: nos hallamos siempre ante grandes organizaciones burocráticas y tecno-estructuras que, aunque actúen de modo ilustrado, representan para el ciudadano una forma de alienación política y social: creadas para su liberación y para permitir

su participación democrática, de hecho se revuelven contra él. La racionalidad ha creado una nueva forma de alienación, la social y la política, por la que el individuo está siempre administrado, y se mueve —débil e impotente— en un mundo poblado sólo por organizaciones que tienen el mito de la «grandeza». Estas organizaciones rígidas y burocráticas con harta frecuencia están esclerotizadas y, casi siempre, persiguen no sus propios fines institucionales, sino la defensa de intereses adquiridos y, al mismo tiempo, el deseo de ampliar su propio radio de acción según una lógica imperialista. A un rápido cálculo económico se revelan inmediatamente como realidades parasitarias de la sociedad.

He subrayado algunos puntos de la actual literatura sobre la desaparición de la distinción entre individuo, sociedad y gobierno, reformulándolos según una óptica liberal-democrática. Pero, llegados a este punto, hay que reconocer también que gran parte de esta literatura se está deleitando pedantemente sobre estos tema hasta el hastío, hasta el punto de despertar la sospecha de que, para muchos autores, no se trata de hacer un análisis político, sino de dirigir un proceso teológico: en efecto, no se quiere tanto entender los nuevos procesos institucionales en curso, cuanto movilizar las conciencias contra una sociedad total, que representaría el mal. Nos referimos sobre todo a la Escuela de Francfort y al neo-marxismo: la primera ocultamente animada por una añoranza de la antigua sociedad burguesa, el segundo abiertamente ocupado en continuar un proceso contra la burguesía o, mejor, contra el capital en nombre de una utopía futura, la sociedad sin conflictos; pero ambos están unidos por el mismo método, el que se inspira en la totalidad, en el monismo o en el holismo.

Conviene recordar, en este punto, todavía a Tocqueville, el sociólogo del conocimiento, que demostró que el «panteísmo» en filosofía, la «obsesión por la unidad», el afán de explicarlo todo —y de una vez por todas— con una sola clave «tendrá una fascinación secreta para los hombres que viven en democracia… (porque) atrae por naturaleza su imaginación y la fija; alimenta el orgullo de su espíritu y facilita su pereza». Pero también demostró que la concepción panteísta, al destruir la individualidad, debe ser combatida

por todos aquellos que sienten la «verdadera grandeza del hombre» (II, I, 7).

A estas interpretaciones monistas y totalizadoras —y sobre todo a las marxistas— se les pueden dirigir las siguientes observaciones.

Ante todo, cuando hablan de Estado contemporáneo, describen una realidad «metafísica», en la que luego es difícil apreciar la «física» de los distintos Estados: tras los conceptos, a menudo oscuros, no es posible ver ningún referente factual, y además, para pensar en politología, es indispensable comparar. No es científicamente lícito juntar en el mismo proceso los Estados Unidos, Inglaterra, países escandinavos, Francia, Alemania, Italia, que son organizaciones del poder muy diferentes entre sí, como lo son también las intersecciones entre gobierno y sociedad.

La segunda observación está estrechamente ligada a la primera: se insiste demasiado, como clave interpretativa, sobre la variable económica solamente, o mejor sobre la forma (privada o pública) de la posesión de los medios de producción, para llegar luego a dar definiciones de las sociedades liberaldemocráticas totalmente carentes de sentido, como «capitalismo monopolista de Estado», el «Estado del capital», «Estado capitalista colectivo», definiciones que son ciertamente aplicables a los países socialistas del Este. En la actividad comparativa es preciso comparar valores con valores (por ejemplo: libertad e igualdad) o sociedades reales con sociedades reales, y no ya juzgar una sociedad real con el supuesto valor de otra. Partiendo de los problemas de las sociedades industriales (del Oeste o del Este), habría sido bastante más útil, en el plano comparativo entre capitalismo real y socialismo real, comparar los distintos modos en que son gobernados los respectivos sistemas industriales, la diversa organización del consenso, la distinta intersección Estado y sociedad, para ver luego empíricamente dónde hay más libertad o igualdad, más justicia social y más dominio.

La tercera observación se conecta con las dos anteriores: un método menos totalizador —es decir la conciencia de que las tipologías son tipologías y no estructuras— y la adhesión a los hechos a través de la comparación habrían permitido descubrir, además de aquellas tendencias de fondo, también lo distinto que en ellas no se percibe

y que espera ser interpretado: los anteojos que se han puesto están demasiado polarizados, y dejan demasiado desenfocado el resto.

Finalmente, se tiene la sensación, leyendo esta literatura, de que no se es conscientes del devenir de la historia: esta no está nunca quieta, y por tanto nos plantea siempre nuevos problemas que esperan de nosotros una solución. Por lo que el fin de un pasado idealizado no debe generar una añoranza nostálgica o avalorar un proceso, sino sólo estimular y buscar, en la fidelidad a los antiguos valores, nuevas respuestas a los nuevos problemas, sin ceder al temor a que todos los juegos ya se han ventilado y que un irracional (el dominio, el poder, el capital) se está burlando de nosotros, lo cual es sólo signo de neurosis persecutoria.

A la izquierda, más o menos ligada a Marx en privilegiar la forma capitalista de producción para leer los fenómenos de la sociedad contemporánea, se les escapan, en cambio, otros dos aspectos —acaso más importantes— de la crisis que estamos atravesando, estrechamente conexos entre sí. El proceso de secularización o el eclipse de lo sagrado han tenido como consecuencia la crisis —es decir la no legitimación— de los valores no sólo religiosos, sino también de los éticos y políticos. Es extraño que sean precisamente dos filósofos «laicos», o si se quiere racionalistas, que han dado escaso o ningún espacio en sus reflexiones a la trascendencia, los que han dado la voz de alarma: Benedetto Croce, en esta posguerra, juzgó su tiempo como la era del anti-Cristo, y Leszek Kolakowski, impresionado por la secularización religiosa, empezó a hablar de la existencia del «diablo». Tocqueville había ya advertido: «Me inclino a pensar que, si el hombre no tiene fe religiosa, es preciso que sirva y, si es libre, que crea» (II, I, 5). El hecho es que en la sociedad secularizada y totalmente racionalizada en vistas a los objetivos hay escaso espacio para formas autónomas de vida espiritual y prevalece más bien la lógica de la desacralización: las exigencias éticas pierden su significado, del mismo modo que la sociedad no reconoce ya la validez de los ideales aceptados y tiende a hacer imposible el derecho a la renuncia al bienestar; la filosofía tiene aún una ciudadanía propia, en la medida en que ya no es búsqueda de la verdad, del valor y del mito en un proceso de comunicación intersubjetiva y es

en cambio funcional al proceso tecnológico, en la fundamentación metodológica de la acción instrumental y en la producción de un saber valorizable técnicamente; incluso el arte, rompiendo con el pasado, se ha encerrado en un mero subjetivismo —extravagante y arbitrario, pesimista y esotérico— que ya no tiene, como en el pasado, una incidencia social y pública. Sólo la ciencia nos invita a dar un salto cualitativo, abandonando las ontogenias míticas y metafísicas, y confiándonos íntegramente a la ciencia moderna, no sólo en la práctica sino también en la vida de las almas: la ingeniería biológica y la del comportamiento están ya trabajando por un hombre nuevo «más allá de la libertad y la dignidad» como afirma Burrhus F. Skinner o como sugiere Jacques Monod.

A la secularización está ligada no tanto la sociedad industrial, como su nueva encarnación en la sociedad tecnotrónica: en ella, se aumenta, ya sin ningún límite «natural», la posibilidad de dominar la naturaleza —y por tanto también del hombre en cuanto naturaleza—, se invierte también la relación hombre-máquina, en el sentido de que el hombre antiguo manejaba sus propias técnicas, mientras que el hombre contemporáneo corre el riesgo de ser manejado, porque es la máquina la que controla al hombre, cuyo comportamiento queda así integrado en su funcionamiento. Además, las calculadoras electrónicas, que operan mejor y más rápidamente que el hombre, unidas al empleo de televisiones de circuito cerrado y a los nuevos y sofisticados aparatos de audición, son poderosos instrumentos de dominio, de control social e individual: no puede excluirse que sistemas económicos completos o incluso sistemas sociales completos se organicen de este modo, en vistas a una autoestabilización y a un funcionamiento óptimo, regulado por la calculadora electrónica, al tiempo que los comportamientos de los individuos pueden ser directamente vigilados. Podríamos estar en vísperas del 1984; y las técnicas del Gran Hermano, descritas por George Orwell, no son del todo improbables, en su capacidad de destruir la individualidad, de arrebatar toda autonomía a la sociedad, de reforzar un nuevo poder y una nueva clase, la de los tecnócratas.

Si sobre la tendencial desaparición de las distinciones entre familia, sociedad civil y Estado en gran parte todos están de acuerdo, la

discrepancia aparece inmediatamente sobre cómo salir de esta situación, sobre las respuestas que hay que dar a los nuevos problemas. Hay quien exalta la racionalidad técnico-burocrática y por tanto opta por la tecnocracia, es decir por el Estado o por la «política descendente»; otros contemplan un desarrollo de la participación, y por tanto optan por la sociedad y por una «política ascendente». Otros aún consideran que es necesario armonizar ambos momentos; y, como apuesto por esta tercera vía (aunque con muchas diferenciaciones respecto a las soluciones propuestas), por ahora me limitaré a indicar esquemática o tipológicamente las otras dos perspectivas, que tienen un punto en común: la superación del gobierno representativo.

Los partidarios de la racionalidad técnico-burocrática afirman que será la propia sociedad tecnotrónica la que reaccione contra el actual marco institucional y lo transforme, en la medida en que el mismo constituye un elemento de disfunción: en efecto, a la sociedad tecnicizada tendrá que corresponder un Estado de tecno-estructuras, en el que las decisiones serán cada vez más decisiones técnicas, tomadas según las leyes necesarias y objetivas del progreso técnico-científico, es decir en razón de las constricciones inherentes al objeto. El Estado, como institución político-representativa, deberá ser sustituido por una administración total, que dará a la humanidad una estabilización antropológicamente necesaria, como sugiere Arnold Gehlen.

Si los tecnócratas, seguidores de Saint Simon y de Comte, quieren eliminar la política, en la vertiente opuesta están los que, en la ola de los movimientos colectivos surgidos en el 68, la quiere extender a todos los ámbitos de la sociedad, en nombre de un nuevo principio, el de la participación. No es esta la vieja participación, que se traduce en el voto, en la militancia en los partidos y en los sindicatos, en la presencia en el debate político, en la adhesión a grupos o movimientos que promueven y defienden intereses sociales, colectivos o públicos. Es más bien el intento de introducir en todos los ámbitos de la sociedad, en toda institución u organización, en toda empresa u oficina, formas de democracia directa, a fin de restablecer la rusoniana voluntad general y crear las condiciones para el

ciudadano total. Y por ciudadano total se entiende, no la creación de condiciones de oportunidad —en una estructura diferenciada— para participar en la vida social y política, sino una participación política directa y permanente de todos sobre todo, en todos los ámbitos.

Son dos respuestas equivocadas, no sólo por su unilateralidad —la primera considera sólo el momento de la centralización, la segunda el de la descentralización—, sino también en cuanto reductivas, porque, al centrarlo todo sobre la técnica o sobre la participación, no tienen en cuenta que las necesidades humanas son bastante más ricas, complejas y diversificadas, y por tanto acaban por sacrificarlas. Además, si la primera es claramente anti-pluralista, la segunda sólo aparentemente es pluralista. La primera, pensando administrar de un modo racional y eficiente las cosas y las estructuras, querría transformar la *res publica* en una administración total, que deriva la propia legitimidad únicamente de la eficiencia. La misma quiere la estabilización del sistema social, teniendo como fin único el valor base biológico de la supervivencia de los individuos, subordinando así a la «vitalidad» todos los demás valores (lo bello, lo verdadero, el bien). En la desaparición de toda distinción entre sociedad y gobierno, al individuo sólo le queda la esfera privada y pequeños grupos privados, que podrán formarse informalmente a la sombra de las grandes catedrales burocráticas.

La segunda quisiera superar la democracia representativa y la distinción entre ciudadano elector y ciudadano elegido, democratizando la sociedad o realizando una «democracia autogestionada». Pero, si bien se mira, esta democracia difusa acaba revelándose como una democracia organizada. En efecto, los casos son dos: o esta voluntad general ascendente (o pseudo-ascendente) es plebiscitaria, y entonces tenemos una participación manipulada o, mejor, movilizada desde arriba; o bien esta voluntad general está fragmentada y segmentada, precisamente por la complejidad de la sociedad industrial, y entonces vuelven los partidos como único instrumento de cohesión social: en un asambleísmo permanente acaban surgiendo y dominando los activistas de los partidos de masa, habituados y preparados para las largas e vanas discusiones, a no ser que (y este

es un tercer caso) estos espacios de debate no permitan a minorías intensas y dinámicas, que en las discusiones tienen un muy escaso séquito, desarticular y desorganizar por abajo la democracia, monopolizando la participación. En una palabra, con esta nueva forma de participación o reforzamos el control social por parte de los partidos mayores, o armamos a la minoría contra la mayoría.

El pan-participacionismo provoca además otros dos graves daños: el inmovilismo y el corporativismo. En efecto, mientras que la esfera pública es general (todos somos ciudadanos), la esfera social está de varias formas fragmentada y recortada en distintos subsistemas particulares, en los cuales los individuos desempeñan papeles diversos: la empresa, la escuela, el instituto de investigación, el ejército, la burocracia, etc., al estar organizados para otros fines, no soportan la lógica política de la participación y de la democratización, puesto que les impide perseguir sus propios fines, por lo que el debate se paga con el inmovilismo, la inacción y la ineficiencia. Además, esta participación hace desaparecer aquella esfera pública generalizada —el lugar para expresarse políticamente— y crea tantas esferas públicas particulares y sectoriales, en las que los individuos se hallan insertos no en cuanto ciudadanos, sino por su estatus: la democratización de las instituciones y de las organizaciones sociales, la democracia autogestionada lleva al corporativismo, porque cada uno se verá inducido a obrar según el interés del propio cuerpo y no el general interpretado políticamente, creando grandes bolsas de marginación para los no insertos. Siguiendo esta línea, no sólo desaparecerá el mercado (¿qué empresa estará en condiciones de producir en términos de eficiencia?) y la opinión pública (habrá tantas opiniones públicas internas a las distintas organizaciones), pero habrá también una creciente fragmentación de la *res publica*, una corporativización de la sociedad, donde cada cuerpo tomará del Estado inmunidad, privilegios, protecciones especiales, derechos singulares, en la desaparición de la ley general, y querrá imponer su control social sobre lo privado, sobre los individuos y sobre las familias. Una sociedad así democratizada es totalmente ingobernable: pierde su representación y con ella los ciudadanos pierden la tutela de sus propios derechos.

## 5. LA SOCIEDAD PLURIDIMENSIONAL

Todo proyecto político de cambio institucional, que aspire no ya a cautivar las conciencias sino a una posible realización práctica, debe habérselas con los hechos, ser realista, obedecer a la lógica de las cosas y no seguir la de los sentimientos. No es realista pensar en contrarrestar y detener una fuerza histórica tan poderosa, tan profunda y difusa, como es la de un bienestar cada vez mayor; se podrá pensar, sólo cuando los tiempos estén maduros en las conciencias y los problemas sean objetivos, en canalizarla hacia una «sociedad cualitativa». De ahí que no podamos renunciar a la sociedad industrial, obstaculizarla en la que es su característica principal, es decir el desarrollo, la innovación y el cambio: esto es posible no en una economía administrada o doméstica, sino en una sociedad abierta o que se auto-regula, cuya estructura diferenciada permita en la libertad el pleno empleo de los diversos talentos y de todas las capacidades de los individuos. La competencia, la selección, la meritocracia son una necesidad fisiológica de la sociedad, si no quiere encerrarse en lo estático y en el estancamiento. Es utópico pensar en la óptica de una liberación total, de una completa auto-emancipación de la humanidad: transitorio no es ya el poder, en cuanto erróneamente considerado categoría histórica, como opina Jürgen Habermans; transitoria es más bien la democracia, cuando —como demuestra la historia— saltándose sus límites naturales, acaba generando en cambio un poder absoluto o despótico. Por tanto, el referente de nuestros pensamientos hoy día, el problema que debemos afrontar, es el de cómo gobernar, con consenso, una sociedad industrial.

Una sola advertencia: hoy no podemos seguir razonando como al principio de la industrialización, definiendo ciertos derechos como privilegios burgueses o adscribiendo ciertos principios a las ideologías elitistas, porque apelan al valor del individuo. En otros términos, debemos ver en el liberalismo no un residuo del pasado, sino un proyecto para el futuro; y por un doble orden de consideraciones: si la sociedad post-industrial consigue realizar una igualdad de oportunidades sociales y ofrecer diversas formas de participación, los individuos, en una situación de mayor igualdad y de relativo

bienestar, se encuentran en una condición y con necesidades muy distintas de las que tenían durante las primeras fases de la industrialización, que ha inducido a los gobiernos a realizar la justicia social en forma de protección —a través de poderosas organizaciones— de los pobres y de los débiles. Aquellos derechos burgueses son hoy sentidos por todos como necesarios; aquellos principios como valores generales, porque el pueblo, en una situación de mayor bienestar y de mayor difusión de la cultura, no advierte ya su naturaleza de clase. Tanto es así que —y es esta la segunda consideración— el liberalismo nos viene hoy del Este a través de la protesta; y es significativo que a este descubrimiento del liberalismo acompañe el hallazgo en la poesía y en la religión de formas auténticas de vida contra aquella terrible alienación política que es el colectivismo burocrático.

Individuo, sociedad y gobierno representativo: creo que se debe partir del primer término, que ha sido olvidado o quitado del problema por las estrategias que, en la compenetración entre social y público, apuntan como guía a la auto-organización de la sociedad o a la supremacía del poder estatal. Pero en definitiva lo único verdaderamente real es el individuo, su acción consciente y su existir, mientras que el pueblo, las masas y el Estado son meras abstracciones, que sirven para ocultar a aquellos individuos que actúan por ellos. Hay que partir del individuo, porque sólo la esfera privada permite la autonomía de la voluntad, mientras que en la social esa voluntad corre el riesgo de hacerse heterónoma o heterodirigida. Se debe salvar la individualidad, es decir permitir que el individuo exprese productivamente su propio yo en la vida social y política, que entre en relación con el mundo con la propia personalidad, sin renunciar a la plenitud del propio yo. De otro modo saltan los «mecanismos de huida de la libertad», y por miedo uno se refugia en la masa, y el miedo constituye la base del despotismo. Hay que descubrir y defender una nueva «libertad de»: la que nos garantiza frente a la socialización de nuestras mentes y nuestros corazones.

Además, en un periodo en el que tanto se habla —aunque de un modo tan unilateral— de las necesidades, la exploración podría realizarse con más amplitud en el plano antropológico, teniendo

presente que la racionalidad científica de la sociedad industrial comprime toda una parte del hombre, con el riesgo de que la misma se exprese luego en modos irracionales, al no tener instituciones sociales en que desplegarse. La «libertad de la necesidad» es una meta importante; pero no satisface todas las necesidades del hombre, que tiene también el deseo de expresarse y de comunicar simbólicamente sus propias experiencias, de desarrollar dotes, como la amistad o la benevolencia, la simpatía o la solidaridad, para emplear emblemáticamente algunas palabras de los clásicos.

Pero, para que el individuo pueda ponerse en relación positiva con el mundo, de tener un libre acceso a la sociedad, esta y el gobierno deben ofrecerle el máximo de opciones posible; y nadie debe decidir por él, en lo que se refiere a las opciones fundamentales de la vida: o se trata a los individuos como sujetos responsables, y entonces tendremos una democracia, o como incapaces —es decir objetos de tutela—, y entonces tendremos sólo una administración. Esto comporta que el individuo confíe en las propias capacidades humanas, en la propia profesionalidad, en la propia acción y en la que se desarrolla en asociación con otros hombres, y no se acostumbre a depender del Estado para satisfacer sus propias necesidades. Esta defensa del individuo no anula los otros dos términos sino que los postula, puesto que alcanza la propia plenitud sólo en la sociedad y en la política: la soledad, cuando no es un medio (el recogimiento) sino un fin (aislamiento) o un dato de hecho (marginación), es síntoma de una situación malsana, tanto para el individuo, como para el cuerpo social y político.

La expansión del individuo exige al mismo tiempo la expansión de la sociedad y del gobierno: están ya lejos los tiempos en que se creía que la sociedad era siempre un bien y el gobierno un mal, porque las amenazas a la libertad del individuo han venido recientemente más de la sociedad atomizada que del gobierno representativo. Se nos podrá preguntar si no será contradictorio pedir, juntamente, un reforzamiento de la sociedad y un reforzamiento del gobierno representativo, en la medida en que, según la lógica tradicional, lo que se da a uno debe quitarse al otro. Pero el poder, al no ser una sustancia, escapa a estas leyes de la matemática, por lo que,

según la lógica constitucionalista, el reforzamiento en ciertas funciones del gobierno puede ir acompañado por el reforzamiento de otras en la sociedad.

Si la sociedad pluralista es lo opuesto a la sociedad de masas, se presenta como el momento de la máxima diversificación y diferenciación, o, si se quiere, como el momento de la anarquía. Esto es posible en la medida en que la sociedad es el espacio de la acción social, y por tanto a-política o pre-política, salvo los partidos, que representan la mediación entre sociedad y gobierno representativo: es a-política o pre-política, dado que lo que caracteriza a lo político es la cohesión, la unidad del grupo frente al *hostis*. Cuando en la sociedad se produce conflicto, este es relativamente neutralizado y por tanto despolitizado: en la opinión pública con el conformismo de las ideas, en el mercado con la competencia, en la industria con la huelga en vistas a la contratación, mientras que los contrastes entre los distintos grupos por la asignación no contractual de los recursos acaban siempre en la mesa del gobierno representativo. Son conflictos de ideas o de intereses, en los que no entra en juego el poder político, porque este se resuelve en un nivel más alto. Pero lo que ahora conviene resaltar es que el hombre desarrolla en la sociedad, juntamente con otros hombres, en una concorde discordia, toda una serie de actividades, que no pueden definirse como políticas, a no ser que se quiera desnaturalizar su esencia.

Precisamente porque la sociedad es tan diversificada y diferenciada, es absolutamente imposible indicar una única solución óptima para realidades tan distintas y ofrecer un único criterio de reorganización, como hoy se da con frecuencia, indicando indiscriminadamente lo «pequeño» contra lo «grande», o la descentralización contra la centralización, o la participación contra las estructuras tecno-autoritarias, o pretender que la sociedad haga, a través de una red de asambleas electivas, lo que debe hacer el gobierno representativo. Se precisa, en cambio, una estrategia más articulada y más compleja, descomponiendo la vida social en sus diversos momentos y en sus diversas funciones, para buscar el criterio óptimo de solución según la particular naturaleza de los diversos momentos y de las diferentes funciones de la vida social. Y en estas

elecciones no buscar la uniformidad, sino estimular la posibilidad de lo diverso.

Más allá de la mística, ayer, de lo «grande», hoy de lo pequeño, conviene reconocer que ciertas funciones pueden desarrollarse mejor y más racionalmente cuando se dispone de un amplio espacio de acción y cuando se trabaja con grandes números: el espacio político debe ser grande, porque ello permite un pluralismo más rico y variado, mientras que el Estado pequeño es más bien causa de una integración y de una homogeneización que elimina lo diverso y favorece la conformidad; igualmente el mercado, para ser abierto, tiene que ser grande, donde puedan operar en un justo equilibrio, las grandes, las medianas y las pequeñas empresas, cuya magnitud depende sólo de la condición óptima económica. Por lo que atañe a la relación centralización/ descentralización, salvando siempre la centralización política en el gobierno representativo, es necesario proceder a algunas distinciones: las libertades locales, es decir las autonomías de los entes públicos territoriales (región o municipio), son elementos positivos, mejor dicho necesarios, con tal de que se dé una visión clara de tareas y de funciones (o de poderes), porque hay cosas que sólo debe hacer el gran Estado, otras que puede hacer mejor el pequeño (municipio) o el mediano Estado (la región). Pensar, en cambio, en una descentralización política, de modo que, a través de una red de asambleas electivas desde el barrio al municipio, desde el municipio a la región, se forme luego desde abajo la voluntad general política del pueblo-Estado es muy hermoso, pero es sólo causa de disgregación de la unidad política y de conflictos y tensiones entre estos órganos, y por tanto de parálisis política, impidiendo el gobierno en todos los niveles, sin tener además en cuenta que acaba por vaciar la única y verdadera representación, que es el Parlamento.

La descentralización administrativa, cuando es mera descentralización de oficinas, es un hecho funcional, que no responde a la lógica de la descentralización; pero si se llega a la autonomía de las distintas unidades descentralizadas, para introducir en ellas formas de participación de los encargados del servicio y/o de los usuarios a través de nuevas formas de representación (corporativa), se insertan

tan sólo elementos de perturbación en la racionalidad burocrática y de disgregación de la administración, en el momento esencial que la caracteriza: la objetividad. Con demasiada frecuencia olvidamos que, así como existen problemas técnicos, cuya solución sólo los competentes y los especialistas pueden ofrecer, así también el momento ejecutivo de la voluntad política —es decir el proceso administrativo— no puede menos de ser descendente, si se quiere garantizar eficiencia, igualdad y objetividad. Olvidamos con demasiada frecuencia que los modelos, que acaso podrían funcionar en una sociedad agrícola, son totalmente inadecuados para una sociedad industrial, cuyo gobierno impone conocimientos especializados, y para una sociedad que, desde hace siglos, ha descubierto, como modo más racional de ejecución, el instrumento burocrático. El político, el burócrata y el técnico deben encontrar entre sí un justo y funcional equilibrio.

Y así hemos llegado al problema de la participación, en el que se ve la solución a todo problema, el modo de realizar la verdadera democracia, que sería la autogestionada. Pero aquí se confunden cosas distintas: ante todo, la verdadera participación es siempre la individual y directa, no la delegada o, peor, designada desde arriba: la curiosa paradoja de la democracia autogestionada es que no se ha estimulado una participación desde abajo en los partidos y en los sindicatos —algo que estaba en la lógica de la verdadera participación— sino que nos hemos servido de este eslogan para proceder a una colonización de la sociedad por parte de los partidos y de los sindicatos, con la progresiva ocupación de todo espacio autónomo o disponible; y la explicación de esto se encuentra en el hecho de que se busca conseguir un consenso declinante en las representaciones tradicionales con una pseudo-participación, con una política de implicación. Pero esto es tan sólo dominio.

En segundo lugar, con la palabra participación se confunden cosas distintas: está la auténtica participación en la formación de las decisiones, está el control sobre la formación de las decisiones y sobre su ejecución, está la aprobación de una política; y al ser cosas distintas requieren espacios institucionales diversos. La verdadera participación, como hemos dicho, sólo es posible en los partidos,

y es aquí donde sirve a la democracia; el verdadero control se explica mejor cuando no es interno a las organizaciones, sino externo a ellas y por decirlo así horizontal, a través de las asociaciones libres, los movimientos y grupos de iniciativas libres —unidad en la que la participación tiene un auténtico sentido— capaces de ejercer un control real, porque se mueven en una opinión pública generalizada y no en la interna a las organizaciones y a las instituciones sociales. El consenso conoce un solo espacio: el electoral, a través de la opinión pública. La democracia de los modernos es un conjunto de controles, que la democracia autogestionada de los antiguos peligra hacernos perder.

Debemos acostumbrarnos a mirar la sociedad moderna como una coexistencia conflictiva de distintos subsistemas; conflictiva porque los principios que los animan son distintos, si no opuestos. Por poner un ejemplo, tenemos un subsistema de partidos, que implica una alta tasa de participación; un subsistema industrial, que debe seguir la lógica de la eficiencia; un subsistema cultural, en el que prevalece la búsqueda de la verdad y la belleza, en una actuación comunicativa, de la que surgen los estilos de vida y la auto-representación de la comunidad de su ser en el mundo; un subsistema educativo, que debe mantenerse apartado de la política y de la economía; un subsistema religioso, guardián de un destino ultramundano y ultraterreno, testigo del misterio y de lo sagrado; tenemos un subsistema burocrático, que, por su naturaleza, debe perseguir la racionalidad técnica y la eficiencia

Sobre este último subsistema conviene detenerse un momento, precisamente porque en las grandes organizaciones burocráticas —y en cuanto tales autoritarias— muchos ven el símbolo de la confusión entre sociedad y gobierno, y el peligro de que su alianza vacíe la autonomía de los individuos y de los grupos. Si bien la racionalización burocrática forma parte de nuestro destino, no es cierto que de los ámbitos en que se desarrolla una función todavía positiva (generalmente en las grandes funciones a través de las cuales se constituye el Estado moderno), haya que extenderla a donde es nociva (partidos y sindicatos), o a donde las misma funciones pueden desarrollarse mejor por la sociedad, con menores costes, mayor

eficiencia y más libertad de elección para los individuos. Nos referimos al Estado social, indicado también con el nombre de *Welfare State*, pero el más pertinente es quizá el de Estado asistencial, el cual ha monopolizado, quitándosela a la sociedad, la instrucción y la asistencia, y soporta mal la competencia en los colegios y hospitales por parte de los privados individuales o asociados.

Dejamos aparte la profunda falta de libertad o la naturaleza autoritaria de este monopolio: en un sistema de mercado no hay vencedores ni vencidos y cada uno es libre de elegir el colegio y el hospital que prefiera, mientras el mismo permita a grupos culturales y religiosos dedicarse a una actividad educativa o caritativa. Hoy, con la crisis fiscal del Estado, con los costes crecientes de la seguridad y de los servicios sociales, ya sea en relación al producto nacional bruto o a los servicios que efectivamente se prestan, con los costes de libertad que el Estado asistencial provoca, es realista e innovador pedir la reprivatización y la resocialización de la seguridad y de los servicios sociales. Tal vez sea imposible llagar a la solución óptima, la de permitir a cada uno estipular un seguro con la entidad privada que prefiera; pero al menos la tradición del movimiento obrero, que inventó las Cajas de Mutualidad Laboral, podría ser retomada y adaptada a los problemas más complejos de hoy. Según los casos, comunidades territoriales (colegios, fábricas), o asociaciones de trabajadores podrían autogestionar sus propias aportaciones, controlar las burocracias (porque son pequeñas) que las administran, siguiendo la lógica de la empresa, que persigue la máxima eficiencia, y no la del parasitismo social, para el cual las inversiones para los pobres sólo sirven para crear puestos burocráticos de trabajo bien remunerados. En este caso se da auténtica participación y la vía de lo pequeño es la acertada: el asociacionismo encuentra de este modo estímulos para desarrollarse.

Por encima de la sociedad anárquica, la *arquía*, el gobierno representativo, que representa su guía suprema y la unidad del cuerpo político en la arena internacional. No desconocemos que hoy —justamente— todos los análisis conducen a mostrar la crisis del gobierno representativo: las super-demandas más diversas y disparatadas que provienen de la sociedad —demandas que esperan una

respuesta, si no inmediata, ciertamente a breve plazo— acaban por paralizar sus mecanismos decisionales; el exceso de una extremadamente diversificada participación impide toda agregación, mientras que la incrementada corporativización de la sociedad corresponde al disminuido sentido cívico, es decir de la pertenencia a una misma comunidad. Las burocracias estatales, y más aún las paraestatales, también se han autonomizado, en el sentido de que, ya no al servicio de la voluntad política, se sienten cuerpos particulares entre otros cuerpos particulares, en un nuevo conflicto de clase entre trabajadores, que sienten cómo todo respectivo aumento de las retribuciones o de los salarios se paga con nuevos impuestos o con la inflación.

Las numerosas críticas pueden recogerse en torno a dos puntos: el «gobierno» es débil, ha perdido su supremacía, ya no está en condiciones de ser el poder que decide autónomamente en última instancia, de ser la guía última de la vida asociada, capaz de dar una *archía* a la anarquía, en vistas a objetivos a medio y largo plazo. Su actividad se reduce a una mediación pasiva, el arco temporal sobre el que razona es el hoy, por lo que se conceden beneficios inmediatos, descargando los costes sobre el mañana. La democracia, constitucionalmente, es un «gobierno en déficit» y la inflación es para ella un dato estructural. Al mismo tiempo la «representación» deja de ser una auténtica representación: no sólo la comunidad no está ya en condiciones de autorrepresentarse y de expresar a través de ella la verdad existencial de la propia existencia histórica, sino que también la representación ha perdido gran parte de su peso político, en el sentido de que las decisiones se toman en otra parte y aquí sólo se ratifican, sin un auténtico debate.

A estos dos problemas se les puede dar inicialmente sólo una respuesta parcial. Con el paso del Estado absoluto, con su monopolio de la fuerza y la consiguiente neutralización y despolitización de las fuerzas sociales, al Estado liberal-democrático, que, con la aceptación de los partidos y de los sindicatos, permitió una repolitización en el ámbito de soberanas reglas del juego, parece que el «político» —el que decide en última instancia— haya entrado en crisis. Pero la soberanía plena se manifiesta sólo en los momentos

de excepción: en la historia gobiernos representativos, por todos considerados incapaces y débiles, en el momento de excepción supieron demostrar que realmente eran supremos, mientras que otros cedieron el poder a un nuevo soberano. Se trata, pues, no tanto de lamentarse, cuanto de estar dispuestos, cuando se presente la situación excepcional.

La representación está estrechamente ligada a la ciudadanía, o mejor a un público político general de ciudadanos. Pero el corporativismo de las sociedades industriales, con la consiguiente disgregación de la cultura cívica, ha hecho retroceder al ciudadano al individuo social, que encuentra ciudadanía y patria sólo en la corporación, y en la corporación tiene su representación a través de los sindicatos. El fin de un público político general tiene como consecuencia la marginación de los no representados en los grupos que cuentan.

El único remedio a la debilidad del gobierno representativo es el de eliminar sus causas: es débil, porque hace demasiadas cosas, por lo que su vida transcurre en una continua, confusa y agotadora actividad de contratación con grupos privados, siempre paralizada por los grupos dotados de poder de veto; forzada a la inercia, cuando los grupos violan la ley común, que todavía vincula a los ciudadanos. Es costumbre indicar esos grupos en los capitalistas, pero la realidad es muy diferente: entre estos grupos, en periodo de inflación, está la objetiva alianza entre sindicatos y gran capital que de este modo descargan sobre los más débiles el coste de la inflación, están las burocracias sindicalizadas del para-Estado, que son las empresas públicas y nacionalizadas. Si la debilidad del gobierno representativo consiste en que hace demasiadas cosas, entonces la vieja y nueva vía del *minimal State* —hoy descubierto desde la izquierda, precisamente para garantizar «anarquía» y «utopía»— es la única vía transitable, para quien quiera salvar el gobierno representativo, los dos núcleos esenciales que lo integran: el gobierno y la representación.

Si el mal deriva de que el gobierno tiende cada vez más al monopolio de la distribución imperativa de los valores y de los recursos, y esto le hace prisionero de una negociación permanente, entonces hay que restablecer —y no ahogar— las otras modalidades no imperativas y no políticas de distribución de los recursos, que pasan a través de

la sociedad, con la opinión pública (las costumbres) y el mercado (el intercambio). Si el mal de las sociedades industriales está constituido por las grandes organizaciones burocráticas para-estatales y privadas (macro-empresas y sindicatos), entonces el gobierno, que es representativo de todos, debe defender los derechos del individuo contra toda opresión, imponiendo los principios de libertad y de igualdad contra quien se mueve según la lógica del poder, y anteponer la generalidad, de la que obtiene el consenso, a la organización que quiere condicionarlo. Si el mal de las sociedades industriales es la ruptura corporativa, donde sólo el más fuerte prevalece, entonces el gobierno debe limitarse a formular leyes generales, a establecer reglas del juego claras y objetivas y no sufrir pasivamente un *ius singulare*, que da inmunidad a las grandes organizaciones, o procede con medidas que premian a los más fuertes y castigan a los débiles. La sociedad civil puede ciertamente presentarse en una forma recta y en una forma degenerada: la primera es el pluralismo, la segunda el corporativismo; y lo que las diferencia es el hecho de que la segunda es estática y osificada, mientras que la primera es dinámica y fluida, la primera quiere autonomía en la sociedad, aceptando los riesgos que esto comporta, mientras que la segunda busca sólo protecciones y privilegios del gobierno. El pluralismo es una sociedad abierta, el corporativismo es un conjunto de sociedades cerradas y yuxtapuestas, que no forman un todo, que margina de la ciudadanía a amplios estratos de la población y, al mismo tiempo, vacía la representación.

La potencialidad de fuerza del gobierno representativo consiste, pues, en poder representar a todos: y dejando a los individuos y a los grupos que paguen, si se equivocan en un juego que es libre. Más allá de la democracia directa, de la participación, sólo el gobierno representativo es el gobierno de todos. Las grandes formaciones políticas, como la *polis* y el Estado moderno liberal-democrático, se afirmaron apelando a los individuos, contra aquellas organizaciones que ahogaban su desarrollo (la estructura gentilicia y la sociedad corporativa); de ahí que la salvación del gobierno representativo dependa de este su redescubrimiento, más allá de la sociedad corporativa, de la generalidad de los ciudadanos.

¿Utopía o vuelta al pasado? En realidad ninguna de las dos cosas, sino sólo la perspectiva de una elección, que se hace cada vez más imperiosa. Una vez aseguradas a todos iguales oportunidades e iguales puntos de partida en una sociedad cada vez más diferenciada, que ofrecen perspectivas distintas a hombres que son distintos, debemos considerar que nos encontramos ante ciudadanos que se han hecho adultos, y quien quiere administrarlos, quien quiere pensar por ellos, en el fondo los desprecia. ¿Aún el viejo liberalismo? Tal vez, pero hay que recordar que la libertad es antigua y el despotismo moderno. Hoy se produce ya la rebelión del individuo contra el absolutismo burocrático omnivalente: el duro impacto contra la realidad puede obligarnos a tomar otro camino, aunque sea el viejo del liberalismo. De lo contrario, hay ya quien preconiza nuestro futuro: «un orden social basado en el modelo de un convento y de un campamento militar», como escribe Robert Heilbroner.

*Tercera parte*

# Entre léxico y exploraciones

*Capítulo décimo*

# Política

## 1. LA PALABRA

*Política* —en nuestra lengua— suele ser un adjetivo femenino sustantivado, totalmente análogo al alemán *Politik* y al francés *politique*, mientras que en inglés tenemos *politics*, pero también *policy* para indicar las políticas públicas. A la palabra política sigue en general un adjetivo, como *exterior*, *interior*, *económica*, *social*, un adjetivo que sin embargo no siempre se refiere a la vida pública: se habla también de la *política* empresarial. El empleo del término es claramente neutral: se habla también de la *política* racial de Hitler. Nos falta una palabra equivalente a la inglesa *polity*, para indicar una sociedad bien ordenada, un buen gobierno.

Sin embargo, *política* puede entenderse como un neutro plural, para indicar las cosas políticas, análogamente al griego *ta politica* o al alemán *die Politik*. Existe también el sustantivo *el político* (*Politiker*, *politique*, *politician*), para indicar al hombre político; en el lenguaje político, sin embargo, se emplea para indicar la esencia de la política o la politicidad (lo político), reproduciendo el neutro alemán *das Politische* o el neutro plural inglés *politics*. Este uso sustantivado de valor neutro sirve o debería servir para distinguir lo político de lo privado o de lo social. Existe también el adjetivo *político*, que acompaña a una infinidad de palabras, como *partido*, *elite*, *participación*, *cultura*, *régimen*, *sistema*. A veces sirve también para indicar virtudes privadas como la prudencia.

Como se ve, este término, ya sea por la inflación de su uso genérico, ya sea por su uso impropio, es susceptible de los significados

más diversos y heterogéneos, y no expresa ya un concepto unívoco y fuerte: su extensión semántica debilita el concepto. Nuestra palabra de origen griego se precisa sólo con el adjetivo que la sigue o con el sustantivo que la precede. Con referencia a otros conceptos políticos modernos —sobre todo, pero no sólo, del siglo XIX— dicha palabra es un término subordinado al concepto de Estado (o de gobierno). En alemán aparece el concepto de *Herrschaft*, que en una traducción débil significa *poder* y en una traducción fuerte indica *dominio*. Para Max Weber la política es la lucha por el poder, por el monopolio legítimo de la fuerza; para la Escuela de Francfurt el dominio material y total de la sociedad excluye toda posibilidad de la política que no sea un radical vuelco del sistema.

Para intentar llegar a una definición conceptual de «política» es necesario —en una primera instancia— proceder a algunas distinciones. La política se refiere a la acción humana, que se da en un mundo de acciones: esto implica una multiplicidad de sujetos agentes en una situación siempre precaria y cambiante. Esta acción quiere cambiar la realidad existente (no importa en qué sentido) y no tiene por lo tanto objetivos cognoscitivos: es sólo praxis, una praxis movida por valores y/o intereses. Es una acción consciente, dado que le es inmanente un saber práctico que los griegos llamaban *fronesis*; el término latino *prudencia* ha quedado en la edad moderna, mientras que hoy empleamos distintas palabras, entre las cuales *sentido, arte, olfato político*. Las máximas para la acción se recogieron en el pasado en manuales de preceptiva.

El concepto de política está, pues, estrechamente ligado a la praxis, a la acción, y esto nos permite distinguir radicalmente la política como praxis de la política como objeto de conocimiento: en primer lugar, de la ciencia empírica de la política, que tiene como campo de indagación la observación de las acciones y llega a la compilación de complejas tipologías; en segundo lugar, de la filosofía política, que busca los *universalia* del obrar político (pensemos en Croce, Weber, Schmitt); en tercer lugar, de la historia del pensamiento político, que es una historia de valores políticos: muchos —o demasiados— que han tratado de definir la política se han limitado a redactar una historia del pensamiento político, un pensamiento que con frecuencia

poco tiene que ver con la praxis. Más útil es seguir la historia de la palabra unida a la historia del concepto, mejor dicho al vaciamiento de su significado, para comprender —en las grandes rupturas de las distintas épocas— las transformaciones sociales e institucionales más profundas, en las que se da el fenómeno político. Dicho esto, siempre sigue siendo ineludible la tarea de definir —hoy— en el vasto océano de las acciones cuáles se consideran políticas y cuáles no.

Los griegos distinguían radicalmente la esfera pública de la política de la esfera privada de la casa (*oikos*); en la Edad Media se distinguía la política de la moral, del derecho, de la economía, de la cultura, cada una con sus ámbitos institucionales y principios propios. Pero una verdadera ruptura entre política y moral aparece sólo en la edad moderna. Hoy se habla, en cambio, de política de la familia, política del derecho, política económica, política cultural: parece que por doquier la política embiste y tritura todas las esferas autónomas. Parece que el Estado contemporáneo ha destruido todas aquellas diferencias institucionales, todas aquellas arenas autónomas en las que se formó el Estado moderno.

## 2. EL VACIAMIENTO DE UN PARADIGMA

*a) El concepto griego*. Para comprender el significado auténtico de una palabra hay que remontarse a sus orígenes. Política deriva de *polis*, la comunidad ciudadana griega. La *polis* fue el resultado de un lento, espontáneo desarrollo, debido al concurso de varias fuerzas y circunstancias. Con esto no queremos decir que esta forma de convivencia civil radicalmente nueva y original fuera el resultado de un proyecto o de una imitación: fue el fruto casual y espontáneo de la historia social y política griega. Está unida al término *polis* con un vínculo muy estrecho —ahora perdido— a una familia de palabras: todas, por un lado, subrayan el mismo concepto, por otro se refieren a una experiencia histórica común y tienen, por tanto, un estrecho vínculo con la praxis.

La *polis* es una ciudad autónoma porque es independiente, autárquica porque se basta a sí misma. Está habitada por los ciudadanos

(*politai*), que tienen el derecho de ciudadanía (*politeia*): precisamente porque están unidos en una comunidad, en una *koinonia*, se ocupan permanentemente de la cosa pública, de la vida de la *polis* en paz y en guerra, y su presencia constituye la identidad política de la ciudad. Tenemos también *el político*, el *polítikos* (en masculino), para indicar a quien tiene relevancia o se distingue en atender a los asuntos de la ciudad, pero sin pertenecer a una clase política separada: para el ciudadano ser partícipe y no destinatario de la política implica una completa participación y politización. Pasando a la reflexión filosófica, *ta politica* indica las cosas públicas, *politeia* —además del derecho de ciudadanía— indica la constitución y a menudo la constitución justa. Además, para indicar la ciencia que tiene por objeto la política está la expresión *politike episteme*.

Uno de los primeros en sugerir en qué consiste la política fue Protágoras (ca 480-410 a.C.). En el famoso mito (DK 80 C 1) muestra cómo los hombres, a pesar de haber recibido de Prometeo el arte técnico, no consiguieron —al salir de los bosques— convivir fundando una ciudad, porque carecían del arte político (*politike techne*). Entonces Zeus les mandó Justicia (*dike*) y Respeto (*aidos*) y encargó a Hermes distribuirlos a todos, porque de otro modo la ciudad no habría podido existir. En esta óptica la política es, pues, un don de los dioses. Al democrático Protágoras se contrapone Platón (427-347 a.C.), que entiende que la ciencia política (*politike episteme*) la poseen sólo unos pocos o uno solo. Sin embargo, en el *Político* hace una afirmación interesante: compara el *politikos* con el tejedor, que con su ciencia (*episteme*) o con su arte (*techne*), con cosas distintas (las concausas o causas auxiliares) consigue construir una sola urdimbre. Ciertamente el protagonista es el *politikos*, mientras que los demás son sólo materia pasible de su forma; pero es sólo un protagonista, no un creador. Esta definición del político como tejedor es importante en la medida en que indica la capacidad de unir a los hombres en una praxis común. Platón, sin embargo, sigue dominado por una exigencia absoluta e indeclinable: la de la unidad política. Por esto le critica Aristóteles (384-322 a.C.), que condena precisamente ese fin de la unidad que la *polis* debería alcanzar como su bien supremo: en efecto, esta unidad

destruiría la *polis*, que por su naturaleza es pluralidad, *plethos* (*Pol*. II 2, 1261a, e III 1, 1275a).

Es conocida la definición aristotélica del hombre distinto de las bestias y de los dioses (*Pol*. I 2, 1253a): él es por naturaleza un animal político (*politikon zoon*). Si «la naturaleza es el fin» (*Pol*. I 2. 1252b), el hombre tiene la posibilidad de tender a la realización de las propias potencialidades naturales tan sólo en la comunidad política. Se ha dicho que con esto Aristóteles define al hombre, no la política, pero la afirmación sólo es válida si extrapolamos la cita del contexto. En efecto, el hombre, único entre los animales, tiene la palabra (*zoon logon echon*) y la voz le sirve para expresar lo que es provechoso y lo que es nocivo y, por consiguiente, lo justo y lo injusto, por lo que la justicia (*dikaiosyne*) es el fin de la *polis* (*Pol*. I 2, 1253a). La *polis*, en efecto, es una comunidad que se constituye en vistas a un bien (*Pol*. I 1, 1252 1253a), y sólo en ella se realiza el fin natural del hombre (*Pol*. I 2, 1253a). En la *Ética a Nicómaco* Aristóteles define la acción política como *praxis* y la diferencia de la acción productiva y fabricadora (*poiesis*) (*Ét. Nic*. VI 2, 1139a-b). Se trata de obrar según la recta razón (*Ét. Nic*. II 2, 1103b) y la recta razón es la sabiduría o *fronesis* (*Ét. Nic*. VI 13, 1144b), la cual no es la técnica (*techne*) propia del saber productivo.

La *polis* está compuesta por una multiplicidad de hombres libres e iguales (*Pol*. III 1, 1275a): pero la libertad no es del individuo sino de la *polis*, la igualdad (*isonomia*) está solo en la ciudadanía, y a todos se les permite —como afirma Heródoto (484-425 a.C.)— el derecho de palabra (*isegoria*). Cada uno es, recíprocamente, gobernante y gobernado y la autoridad del *politikos* se ejerce sobre hombres libres e iguales (*Pol*. I 7, 1255b). Los cargos están limitados en el tiempo y por tanto hay una circulación en las funciones de gobierno. En este contexto no aparece ninguna auténtica clase política, no se puede hablar de un dualismo entre sociedad y poder.

Todos los ciudadanos participan en los trabajos de la asamblea, pocos acceden a las funciones de juez y a los cargos (*Pol*. III 1, 1275a): un justo título para los cargos lo dan distintos valores, como la nobleza, la libertad, la riqueza, la justicia y la virtud (*Pol*. III 12, 1283a). Aristóteles, una vez más, mezcla el principio democrático

y el aristocrático, la justicia aritmética, donde está en vigor una igualdad aritmética, y la justicia geométrica, donde tiene vigencia una igualdad proporcional (*Ét. Nic.* V 5, 1130b-1131a). Pero ¿de qué se ocupan los ciudadanos, en qué consiste su hacer política? Podrá parecer extraño, pero para ellos no entra en la *política* nuestra política exterior —aunque es el hombre político quien decide la paz y la guerra— y mucho menos la política social, que está dirigida a satisfacer las necesidades para proporcionar seguridad a la mera vida material.

En su neta distinción entre *polis* y *oikos*, la casa que es sede de la actividad económica, Aristóteles habla de las diversas relaciones de autoridad que se dan en la administración de la familia, donde hallamos las relaciones entre amo y siervo (o esclavo), entre padre e hijo, entre marido y mujer (*Pol.* I 3, 1253b), en las que se manda de manera distinta. Este tema lo volveremos a encontrar a comienzos de la edad moderna. El esclavo es un objeto, un instrumento de mera propiedad, mientras que sobre los hijos el jefe de la familia tiene la autoridad paterna del rey, y con la mujer tiene una relación —aunque atenuada— política (*Pol.* I 12, 1259b). La autoridad del amo y la del político son radicalmente distintas, ya que esta última sólo se ejerce sobre hombres libres (*Pol.* I 7, 1275b). La primera, obviamente, es una autoridad despótica y toda la *Política* está dominada por una oposición al despotismo y a la tiranía.

La *Política* es un vasto análisis de las constituciones de las *poleis* griegas, un análisis de ciencia política precisamente por su fundamento empírico y por su método comparado. Será leída e interpretada en los siglos posteriores sobre todo en los pasajes que acabamos de indicar: los que se refieren a la naturaleza del hombre como animal político, en los que está presente una fuerte carga polémica contra la tiranía y el despotismo, y los que se refieren a las distintas formas de autoridad despótica, paterna, política. Eran conceptos que correspondían a una experiencia histórica común, a una praxis compartida: la de la *polis*.

*b) La herencia aristotélica en la Edad Media y en la edad moderna*. El adjetivo *politicus* es raro en latín, si bien lo usa Cicerón; irrumpe

tan sólo en la Edad Media, después de la traducción al latín de la *Política* de Aristóteles (ca. 1260), hecha por Guillermo de Moerbeke, en los distintos comentario de Santo Tomás (1221-1274). Se inserta, sin embargo, en una constelación de palabras muy cambiadas: las palabras dominantes son *civis*, *civitas*; el adjetivo *civilis* a menudo se acompaña —o lo sustituye— al adjetivo *politicus* cuando se habla de *communitas*, *societas*, *scientia*, *prudentia*, y se usa también el *civiliter vivere*. Esto se explica fácilmente teniendo en cuenta que ha desaparecido el referente fuerte, la *polis*, a la cual los Estoicos (y también Cicerón) contraponen la nueva *megalopolis*. Los términos para indicar la unidad política son otros: *regnum*, *regimen*, *dominium*, *principatus*. La orgánica constelación de palabras propia de los griegos se deteriora y se pierde igual que el auténtico concepto que la palabra *politica* sobreentendía.

Santo Tomás es incierto al traducir el aristotélico *politikon zoon*: en el *De regimene principum* lo traduce como «animal sociale et politicum», en la *Suma Theologiae* habla tanto de *animal sociale*, como de *animal politicum*, mientras que en la *Sententia libri politicorum* es el adjetivo —ya visto— civil el que prevalece. Se ha perdido la auténtica dimensión del *polites.* Como prueba basta ver la exigencia —aunque en forma no moderna— de la unidad, que domina no sólo el *De regimine principum*, con el cual se inaugura un género político destinado a triunfar hasta finales del siglo XVI: al príncipe, que representa la unidad política, se le debe sólo obediencia. La *communitas politica* o *civilis* tiene ciertamente un fin, pero el buen vivir aristotélico está bastante lejos de aquel *bonum cammune* que Santo Tomás inscribe en una jerarquía de fines que tienen su fundamento último en la teología y como realizador el propio príncipe.

Pero a través de Santo Tomás algo de la herencia aristotélica entra a formar parte de la cultura medieval y moderna. La distinción aristotélica entre *politike arche* y *despotike arche* está en el centro de la especulación política de Santo Tomás, toda ella construida en la oposición entre el *principatus politicus* y el *principatus despoticus*. El adjetivo *politicus* se mantiene, pero no para indicar la acción o la praxis del *polites*: indica un ordenamiento conforme a una constitución justa, no al vivir político. El significado del término *politeia*

o *politia* permanece con un acento exclusivamente axiológico. Se relaciona con Thomas John Fortescue (ca 1409-1476), que tanta influencia tendrá sobre el constitucionalismo inglés: mientras que el primero había establecido también la distinción entre *regimen regale* y *regimen politicum*, refiriéndose respectivamente al *regnum* y a la *civitas*, el segundo en el *De laudibus legum Angliae* distingue el *dominium regale*, propio de la monarquía absoluta francesa, y el *dominium politicum et regale*, propio de la monarquía limitada inglesa. Con ese *politicum* de Fortescue comienza la problemática del constitucionalismo moderno, que debe mucho a Aristóteles.

También en los tiempos modernos pueden encontrarse huellas de la herencia aristotélica. Niccolò Maquiavelo (1469-1527) en los *Discorsi* emplea con frecuencia la expresión «vivir político» junto a las de «vivir civil» y «vivir libre». Pero mientras que las dos primeras se usan tanto para las repúblicas como para los reinos en que exista la supremacía de la ley, la última se emplea sólo para las repúblicas. El concepto griego se presenta con más fuerza en la *Politica methodice digesta* de Johannes Altusio (1557-1638), el cual afirma desde el principio que «la política es el arte por medio del cual los hombres se asocian con el fin de instaurar, cultivar y conservar entre ellos la vida social. Por tal motivo se define como "simbiótica"».

En la edad moderna vuelve la tripartición aristotélica de las formas de poder, delineada a propósito de la administración de la casa: tenemos un poder despótico, una autoridad paterna (sobre los hijos) y una «política» sobre la mujer. Thomas Hobbes (1588-1679) distingue dos tipos de Estado (en realidad llamados *city* y *common-wealth*): los naturales (*natural*) y los por «institución», definidos también *political* (*De cive*, V 12). Estos últimos nacen a través del contrato de unión, mientras que los primeros son cabalmente «naturales» y son el dominio (*dominion*) paterno y el despótico (*Leviatán*, II, 20). Se podría esperar una radical distinción entre el primero, «político», y los otros dos, «naturales», pero Hobbes resuelve el problema con una simple afirmación: «los derechos y las consecuencias del dominio, tanto paterno como despótico, son realmente idénticos a los de un soberano por institución» (*Leviatán*, II 20). John Locke, en cambio, discrepa radicalmente de esto: excluye que la familia

pertenezca a la *political o civil society* (*Two treatrises of government*, II 7), reconoce la legitimidad del poder paterno sobre los hijos hasta su mayoría de edad, considera contrario a la naturaleza el poder despótico, mientras que el poder político (*political power*) es sólo el instituido por un contrato. En el fondo Locke, fundador del moderno constitucionalismo, sigue fiel al pensamiento griego al emplear la palabra *política*, pero no tanto a Aristóteles, aunque parte de su tipología, como a la idea de la política entendida como el arte de asociarse (II 15). Una condena análoga del gobierno paterno la encontramos en Immanuel Kant (1724-1804), que no lo considera un Estado jurídico o civil, como afirma en el ensayo titulado *Über den Gemeinspruch: das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*. El *imperium paternale* se contrapone al *imperium civile*, que es el único adecuado a la modernidad (*Zum ewigen Frieden*).

Por último no podemos pasar por alto algunas consideraciones sobre la recepción medieval y moderna de la *philosophia practica*. Siempre interpretando a Aristóteles, Santo Tomás distingue la filosofía moral en tres ramas: «una analiza las acciones del individuo ordenadas al fin. La segunda tiene por objeto las acciones de la comunidad doméstica, y se llama *economica*. La terecera finalmente se ocupa de las acciones en la comunidad civil, y su nombre es *politica*» (*In decem libros ethicorum expositio*, I 1). Aristóteles había distinguido tres formas distintas de *fronesis* en relación con la acción en la *polis*, en el *oikos* y la acción individual (*Ét. Nic*., VI 8), pero había hablado de una sola episteme *praktike*. En realidad, en relación a la acción en la *polis* distingue y une, porque hace que ética y política interactúen y pone la ciencia política como la reina de todas las demás ciencias prácticas (*Ét. Nic*., I 1, 1094b), mientras que Santo Tomás no sólo inscribe su *philosophia practica* en la teología, sino que también subordina la política a la ética.

La *philosophia practica* no sólo está presente en la Escolástica y en las enciclopedias medievales, sino que se recibe en las universidades alemanas desde finales del siglo XVI a finales del siglo XVII: el último gran representante de estos estudios fue Christian Wolf (1679-1754) con su *Philosophia practica universalis*, en la que trata

de un modo sistemático, pero también ecléctico, de ética, economía y derecho. Immanuel Kant marcó el fin de esta tradición, ya atacada por la ciencia política moderna de Hobbes y por la cameralística. A esta tradición pertenecen las obras de Christian Thomasius (1655-1728), el cual, en el lugar de la economía (ya dominio indiscutido de la cameralística), pone el derecho. Reconoce tres valores: lo *honestum* para la moral, lo *justum* para el derecho, y el *decorum* para una política sin coacción (*Fundamenta juris naturae et gentium, I, VI, 40-43*). La importancia de la *philosophia practica* radica en haber intentado (aunque con escasos resultados) definir la política —aristotélicamente— en términos de acción, de praxis, sin dejarse influir por el paradigma moderno, el del Estado. Hoy vuelve a estar en auge con la *Rehabilitieserung der praktischen Philosophie*, una corriente de pensamiento que en Alemania ha intentado actualizar la ética y la política de Aristóteles.

## 3. EL NUEVO PARADIGMA

En el siglo XVI empieza a delinearse un nuevo paradigma, con una propia constelación de conceptos: la palabra *política* no sale del lenguaje común, pero pierde lentamente su peso y sobre todo su significado normativo. La continuidad terminológica oculta una revolución semántica, porque lo nuevo para tomar conciencia de sí tiene necesidad de nuevas categorías. Ciertamente, en la Francia del siglo XVI el término *police* tiene una relevancia constitucional: para Jean Bodino (1529-1596) indica la compleja red de las oficinas, de las magistraturas, de los comisarios, de los cuerpos y de los colegios, de las asambleas de los Estados y de los Consejos, que tienen como fin mantener el buen orden, la armonía gobernada por una *monarchie royal*. Como dice Charles Loyseau (1566-1627), esta compleja red ponía al rey en la feliz impotencia de hacer el mal.

El primero que intuye que las nuevas realidades de los modernos no pueden comprenderse con el vocabulario de los antiguos es Niccolò Maquiavelo: como vimos, la expresión «vivir políticamente» aparece con frecuencia en los *Discorsi*, pero la palabra *política*

no aparece nunca en el *Príncipe*. Esta consciencia se observa también en algunos capítulos de los *Discorsi* (I 25 y 26, pero también 18). Después de aconsejar el respeto de la tradición a «aquel que quiere ordenar un vivir político, por vía de república o de reino», Maquiavelo afirma: «pero aquel que desea practicar un poder absoluto, que los autores llaman tiranía, debe renovarlo todo»; y en el capítulo siguiente aconseja al «nuevo príncipe» que «emplee modos crudelísimos y enemigos de todo vivir no sólo cristiano sino humano»: «cuando se quiere mantener conviene que afronte este mal». Esta es la lección del *Príncipe*, que —no lo olvidemos— tiene como protagonista al «príncipe nuevo», que por fortuna y no por virtud ha adquirido su dominio. Él tiene necesidad sólo de dos virtudes, la astucia y la fuerza, la de la «zorra» y la del «león», pero estas capacidades de la «bestia» (*Príncipe*, XVIII) están muy lejos de la *fronesis* aristotélica como de la *prudentia* de quienes la habían interpretado.

Para indicar esta nueva realidad opuesta a la *politica* emplea Maquiavelo frecuentemente el término *Stato*, pero también *signoria* o *dominio*; y el dominio es lo opuesto de la política. Maquiavelo no profundiza en el concepto de Estado, que no es un concepto central en su reflexión y más bien tiene distintos significados: indica la extensión territorial, la población sujeta al dominio del príncipe. Estamos aún muy lejos del concepto moderno de Estado, pero la palabra empieza a emplearse, aunque en Europa encuentra dificultades, ya que hasta Kant se prefiere mantenerse firmes en los derivados de *res publica.* Serán los escritores políticos realistas que figurarán bajo la etiqueta de «teóricos de la razón de Estado» los que la impongan: Giovanni Botero (1544-1617), ya desde los primeros pasos de su obra titulada *De la razón de Estado* (I 1), afirma que «Estado» es «un dominio firme sobre los pueblos, y razón de Estado es conocimiento de medios capaces de fundar, conservar y ampliar semejante dominio». La palabra toma lentamente densidad conceptual, por obra también de los juristas, apropiándose del término *político.* Al término de este proceso Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), que conocía bien el pensamiento griego, en la *Rechtsphilosophie* define el suyo como «un Estado propiamente político» (§ 267). Pero era tan sólo el uso de una palabra del pasado.

En esta historia la palabra «política» muestra una ambigüedad semántica por la tensión de los significados que se le atribuyen. Esto se verifica de manera evidente durante las guerras de religión en Francia. En torno al canciller Michel de L'Hospital (1505-1573) se había formado un grupo de legistas y de magistrados: son los *politiques* que tienden sobre todo a salvar el Reino de Francia de los conflictos religiosos entre papistas y hugonotes y por esto aspiraban con realismo a realizar mediante edictos de tolerancia una paz religiosa en nombre de la primacía de la política. El término *politique* tal vez estaba ligado a Aristóteles, dado que la *Política* había sido traducida en 1658 por Louis Le Roy. Un representante del grupo, Étienne Pasquier (1529-1615), el mayor historiador que tuvo la Francia del siglo XVI, en un breve diálogo sobre la mejor forma de gobierno, el *Pourparler du Prince* (1560), contrapone el «cortesano», que aconseja al rey ampliar su dominio incluso a costa de convertirse en tirano, al «político», que defiende las antiguas instituciones del Reino, los Estados Generales y los Parlamentos, haciendo una apología de los órdenes antiguos a los cuales todos —desde el pueblo al príncipe— tenían que estar sometidos. Pasquier ciertamente no está lejos de Maquiavelo cuando describe el reino de Francia. Durante las guerras de religión el término *politique* significa para ambos partidos religiosos algo inmediatamente sospechoso, porque en él se afirma una primacía de la política sobre la religión: los *politiques* son solamente «libertins, épicuriens et athéists». Tras la matanza de la noche de San Bartolomé (24 de agosto de 1572) por parte de los hugonotes salieron —entre otros— dos volúmenes en los que la condena de Maquiavelo iba acompañada de la justificación del tiranicidio: el *Anti-Maquiavelo* (1576) de Innocent Gentillet, y las *Vindiciae contra tyranos* (1579) de Stephanu Junius Butus (pseudónimo de Hubert Languet o de Philippe Duplessis-Mornay).

El debate sobre la política se entrelaza, así, con la polémica sobre Maquiavelo y también con los teóricos de la razón de Estado, los cuales, lectores de Tácito, hablaban de los *arcana imperii* o *dominationis*, del arte de la simulación y del objetivo de obtener de los súbditos obligación y obediencia. Pero no hay ninguna profundización

conceptual y no se va más allá de una contraposición entre una verdadera ciencia política y una ciencia política tiránica, ya planteada por Innocent Gentillet. Se sigue aún anclados en el ideal medieval del príncipe cristiano (que tiene su fuente más en Platón que en Aristóteles), sin darse cuenta de que la política, para los griegos, poseía una dimensión horizontal, mientras que en los tiempos modernos se habla sólo de un príncipe que ejerce un dominio. El debate entre moralistas y realistas es sólo sobre las virtudes del príncipe: algunos quieren que gobierne según justicia y según virtud; y otros, en cambio, quieren que, como práctico en las cosas humanas, se fije en la *ratio necessitatis*. La palabra «política» resulta ambigua: puede ser bella o fea según el juicio moral que formulemos sobre las acciones del príncipe. En el artículo *Politique*, contenido en el volumen XII de la Encyclopedie de Diderot y D'Alembert, se protesta contra el abuso de cubrir con el nombre de política las artes de la tiranía: «el verdadero príncipe debe tener un gran corazón».

La palabra «política» pierde su peso conceptual, pero en la época de la secularización se abren grandes dicotomías: tras la dicotomía entre política y religión, aparecen la existente entre política y ética y la que existe entre política y economía, luego la dicotomía entre política y administración y, finalmente, la de política y cultura.

Para comprender la nueva realidad, que luego tomará el nombre de Estado, era necesaria una ruptura radical con la tradición aristotélica que, a través de Santo Tomás, seguía —aunque en formas diversas— contraponiendo el príncipe cristiano y el tirano. Se necesitaba un nuevo paradigma, que marcase radicalmente el fin de la *política* y empleara una nueva constelación de palabras centrada en un nuevo concepto fuerte. Este lo expresó el término de «soberanía», que con el tiempo, junto a «territorio» y «pueblo», constituirá la triada sobre la que se articulara el concepto moderno de Estado.

Quien llevó a cabo esta radical ruptura fue Thomas Hobbes, que conocía muy bien el griego. En una obra menor, el *Behemoth*, indagando sobre las causas de las guerras civiles inglesas, tiene palabras durísimas contra Aristóteles: «Entre los escritos de los filósofos antiguos ninguno es comparable al de Aristóteles, en cuanto a la capacidad de confundir y liar a los hombres con las palabras, y alimentar

así sus disputas.» Al *politikon zoon* él contrapone el *homo homini lupus* del estado de naturaleza, en el cual el individuo tiene un derecho natural a la autoconservación. El Estado —a diferencia de la *polis*— es sólo una construcción artificial: es su *imperium*, su poder efectivo, el que funda la *koinonia*, la unidad y la identidad política de los ciudadanos, aunque reducidos al silencio sobre el destino de la ciudad porque es sólo el soberano el que los representa. El soberano no sólo tiene el monopolio de la fuerza, sino también el de la interpretación, tanto de las leyes naturales como de las Sagradas Escrituras, y por tanto también de la moral.

Es el fin de la política: esta continúa sólo entre los Estados, los cuales se encuentran entre sí en un estado de naturaleza y por tanto de guerra potencial (pero Hobbes ciertamente no emplea la palabra *política*). En el interior del Estado el soberano no hace política: su acción, dirigida a mantener la paz, se inspira en imperativos técnicos, en una racionalidad meramente formal, y sus decisiones deben ser funcionales respecto al fin. Así, el fin del Estado absoluto es la neutralización, es decir la despolitización de la sociedad. La política interna se muestra como mera administración basada en leyes claras establecidas por el soberano.

La administración: en alemán tenemos en los siglos XVII y XVIII el término *Polizey* o *Policei*, totalmente análogo al francés *police* y al italiano *polizia* (empleado por Botero), todos derivados del latín *politia*. Pero ahora estos términos indican la administración. En Alemania la *Polizey* cuenta con un gran impulso científico a través de la cameralística: esta nueva ciencia —que en un principio comprendía diversos ámbitos disciplinarios, sociales y económicos— estaba al servicio del príncipe para la buena administración de sus territorios y tenía como fin la seguridad interna y el bienestar de los súbditos. Es una ciencia en cuanto no habla abstractamente del arte de gobernar según la justicia, sino que estudia en el plano administrativo los medios para la gestión financiera, para la política económica, para realizar el buen orden en una sociedad administrada. Hay una regulación social a través de la ciencia de la administración, criticada a finales del siglo XVIII por su excesivo dirigismo, ligado a una concepción paternalista del Estado. En la *Policei* domina un

saber empírico, no la antigua prudencia, una racionalidad encaminada a un fin, no la propuesta de una sociedad virtuosa. Del arte del gobierno hemos pasado a las ciencias al servicio del Estado. El antiguo significado de *politia* ha desaparecido totalmente, pero la palabra *política* reaparece para indicar las diversas políticas internas del Estado, como la política administrativa, financiera, agraria, fiscal, en que se encuadran las nuevas y diversas especializaciones de la cameralística, porque estas ciencias lo son en función de la legislación del príncipe.

Con la crisis del Estado absoluto, como consecuencia de la revolución democrática, aparece un nuevo poder ascendente contrapuesto al viejo poder descendente. En 1848 se habla de emancipación política de los ciudadanos en un Estado democrático, se contrapone la política del pueblo a la del gobierno, se ve en la acción política la promoción de la libertad y de la igualdad. La *Allgemeine Staatslehre* realiza un formidable esfuerzo teórico para fundir Estado y pueblo, la *maiestas personalis* y la *maiestas realis*. Tras el fracaso de este esfuerzo se percatan de que que la sociedad —en otro tiempo despolitizada— se repolitiza y aparecen sujetos nuevos, como los partidos, y nuevos fenómenos, como la participación de los ciudadanos en la vida pública. Los hombres, para comunicarse entre ellos y discutir los problemas de su vida asociada, tienen necesidad de palabras y así retorna, con este poder en alza, el viejo término *política*, pero la extensión semántica acaba por debilitar el concepto y tenemos las *políticas* y no la *política*, políticas totalmente ajenas a la política griega.

Max Weber (1864-1920), en el ensayo *Politik als Beruft*, es consciente de los peligros de esta excesiva extensión semántica de la palabra y propone una definición propia: «*Política* significará, pues, para nosotros aspiración a participar en el poder o a influir sobre el reparto del poder, tanto entre los Estados, como, en el ámbito de un Estado, entre grupos de hombres comprendidos en su territorio.» Por lo demás, el concepto de poder es central en su gran obra sistemática *Wirtschaft und Gesellschaft.* Esta definición se inscribe en el tradicional concepto de Estado (síntesis de soberanía, territorio, pueblo), en el que subraya —al estilo de Habbes— «el monopolio legítimo de la fuerza física»: su concepto de *Herrschaft* suena a menudo más

como *dominio* (de *dominus*) desde arriba, que como *poder* (o mejor *praxis*) desde abajo. Por más feliz que sea su definición de política, la misma sin embargo remite a otra cosa, al poder (o al dominio), al Estado. Y, sin embargo, en *Politik als Beruft* Max Weber tuvo una iluminadora intuición de sabor griego: el auténtico político debe tener «pasión, sentido de responsabilidad, clarividencia», y esto le distingue de los profesionales de la política. Pero esta intuición contiene un juicio de valor, mientras que su sociología se basa en juicios de hecho.

El uso de la palabra *política* se transfiere, así, del Estado (con su política exterior y sus políticas internas) a la sociedad: y así se hablará de participación política y de partidos políticos. Pero en el siglo XX, con sólidos anclajes en el XIX, aparece en la praxis —una praxis dotada de una precisa teoría, la marxista— un nuevo concepto fuerte de política, en el que esta se contrapone a la política como rutina, que se limita a administrar los meros intereses existentes teniendo solamente fines inmediatos. Es la «política absoluta», que aspira a la total transformación de la sociedad a través de una praxis revolucionaria a fin de instaurar una sociedad pacífica, en la que —al haber armonía— desaparezca la política. En esta línea se mueven el socialismo marxista y el socialismo anárquico. Para alcanzar este fin tiene lugar una «politización» de todas las manifestaciones de la vida y la política tiende a hacerse total: el nuevo príncipe —para Gramsci el partido revolucionario— encarna la misma instancia ética. En realidad se trata de una teología laica (o secularizada) de la redención humana o de la salvación última, que sin embargo mantiene intacta la vieja estructura conceptual escatológica: eliminar el mal de la historia para instaurar el reino de Dios en la tierra, para realizar una plena felicidad terrena. Y así el fin último es eliminar la política.

## 4. EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

En el lenguaje común, la palabra política se ha consumido profundamente, o mejor se ha vaciado del concepto que contenía cuando se forjó en la época de la *polis*. Sin embargo, las ciencias sociales en

sentido amplio, es decir aquellas en que el interés se dirige esencialmente a la acción del hombre, sintieron la necesidad, precisamente para dar orden a sus investigaciones, de redefinir la «política». Conviene, pues exponer algunas definiciones, que pueden considerarse paradigmáticas o emblemáticas porque captan o sitúan la política en campos distintos y lejanos, sin ninguna pretensión por nuestra parte de agotar el tema. En particular, queremos referirnos a tres definiciones que reflejan la formación cultural de sus autores, el campo de sus investigaciones y, finalmente, sus opciones políticas, pero que son ilustrativas del debate político contemporáneo en busca del concepto de política.

*a) Carl Schmitt*. Carl Schmitt (1888-1985) es el heredero —a pesar de todas las críticas que dirige contra ella— de la gran escuela de la *Allgemeine Staatslehre*, pero mientras esta había disuelto el concepto de política en el de Estado, él con *Der Begriff des Politischen* (v. Schmitt, 1932[3]), para dar una definición universal y no históricamente condicionada de lo «político», procede a una disociación radical de Estado y política; lo cual le permite —como veremos— comprender fenómenos nuevos de esta posguerra. En la edad moderna, con el establecimiento del Estado absoluto, se ha dirigido la atención tan sólo hacia el Estado, el cual sin embargo sólo puede definirse por el concepto de político: el Estado es aquella organización del poder que tiene, precisamente, el monopolio de lo político.

Para profundizar en un concepto —según Carl Schmitt— hay que determinar su opuesto, como en otras disciplinas en las que valen los pares bello/feo, útil/perjudicial, bueno/malo. Para definir lo político Schmitt propone la antítesis *amicus/hostis*, donde el enemigo es el enemigo existencial, es decir el enemigo en guerra, un enemigo con el que hay que acabar, y la guerra puede ser la clásica entre Estados, pero también la guerra civil. Precisamente esta antítesis determina el máximo grado de unión en el grupo social y la máxima división respecto al otro grupo. Si rompe con la tradición de la *Allgemeine Staatslehre*, Schmitt rompe también con la más antigua tradición de la *philosophia practica*. En efecto, esta, al estudiar la

acción, había descubierto modos de acción distintos de la política, campos neutrales de acción: la moral, la economía, el derecho (pero Schmitt añadiría también la religión y el arte). Pero, según Schmitt, en la vida práctica no existen campos de acción neutrales, dado que la antítesis *amicus/hostis* puede afectarles a todos, y por tanto la política puede estar en todas partes.

Sería un grave error interpretar esta definición como si la guerra fuera el objetivo o la meta o el contenido de la política: la guerra es sólo el caso límite en el que mejor podemos captar la verdadera naturaleza de esta antitesis; o también la guerra es sólo el «presupuesto de la política, siempre presente como posibilidad real, que determina de un modo particular el pensamiento y la acción del hombre, provocando así un comportamiento político específico».

Quien hace política debe sentir siempre inminente la posibilidad real del momento de la hostilidad, de la guerra. Aunque la enemistad es el concepto primario, se manifiesta sin embargo con diversa intensidad, porque puede ser relativizada. La vieja guerra entre los Estados, dominante desde el siglo XVI hasta la primera guerra mundial, fue relativizada por el lento formarse del derecho internacional, que Schmitt llama el *ius publicum europaeum* (*Der Nomos der Erde*, 1950): en efecto, él ha conseguido relativizar las hostilidades hasta cuando —en las modernas guerras ideológicas— el enemigo ha sido transformado en delincuente y criminal.

La atención de Carl Schmitt se dirige también a la guerra civil, donde la hostilidad es absoluta: en otro tiempo fueron las guerras de religión, pero el Estado absoluto logró neutralizar y despolitizar la sociedad, distinguiendo radicalmente la verdadera política, que es la política exterior, de la política interna que es únicamente *Polizei*, esto es administración. El Estado liberal (del que nuestro autor es adversario declarado) consigue relativizar los conflictos (y por tanto la política) en su interior, conflictos debidos a la existencia de los partidos y de los sindicatos; pero en este Estado permanece siempre la posibilidad de una guerra civil, que se produce cuando aparece el revolucionario profesional que —a diferencia del viejo partisano— precisamente por su compromiso político total tiene un enemigo no real, pero absoluto. Finalmente, hay una tercera forma

de hostilidad, una hostilidad absoluta que no se da entre los Estados o en el interior de un Estado: es el terrorismo internacional al que se alude en la *Theorie des Partisanen* (v. Schmitt, 1963), en el cual es el teórico el que decide quién es el enemigo: un enemigo sólo simbólico cuya identidad empírica no interesa.

En conclusión: en una reflexión que ha durado más de medio siglo Carl Schmitt, no obstante la disociación entre lo político y el Estado, sigue nostálgicamente ligado —como lo demuestran muchos otros trabajos suyos— a la realidad del Estado moderno, para el que la verdadera política es la política exterior que, en la época clásica del *ius publicum europaeum*, sabía relativizar la enemistad internacional. Pero también es fiel al planteamiento inicial, cuando cree que —en última instancia— el verdadero soberano, que tiene el monopolio de lo político, es quien decide el estado de excepción para hacer frente al enemigo: esto también es posible en un Estado constitucional cuando está previsto —como en la República de Weimar— que en la cima esté alguien que tenga este poder de decisión para suspender la validez del ordenamiento jurídico para hacer frente a un enemigo externo.

*b) Harold D. Lasswell.* Harold D. Lasswell (1902-1979) ha sido el gran protagonista de la renovación de las ciencias sociales en América y por tanto también de la ciencia política. Hombre de vastísima cultura, consiguió combinar de un modo no sincrético varias corrientes del pensamiento político contemporáneo, desde la filosofía analítica a la revolución comportamentista, con especial atención a la informática, por los símbolos y mensajes que la misma transmite. En lo que respecta a la ciencia política, sus puntos de referencia son Marx y Freud, y sobre todo los teóricos italianos de las elites. En este campo Lasswell desvinculó la ciencia política de los viejos compañeros de viaje (la historia, la filosofía y el derecho público), para unirla a la psicología social. Estudió juntamente la política interna y la política internacional: el punto de conexión se sitúa en el concepto de inseguridad —casi el hobbesiano miedo físico—, del que nace la política. Él es un teórico de la política, pero sus definiciones sirven sobre todo para construir pautas para la investigación empírica.

Desde su ensayo de 1936, titulado *Politics: who gets what, when, how*, al artículo *Politica* para la *Enciclopedia del siglo XX,* publicado en 1980, hay una profunda continuidad de pensamiento, si bien los enriquecimientos sucesivos muestran oscilaciones en su perspectiva. El primero de los ensayos citados introduce cuatro términos, quién toma, qué toma, cuándo y cómo. Este planteamiento tiene sus raíces en la teoría de las elites: en efecto, hay actores activos y actores pasivos, aun cuando, sobre la base de aquella definición general, se da una complejidad y un pluralismo de elites, frente a mayorías siempre distintas, que tratan de maximizar sus propios valores. Los valores son para Lasswell los fines o los *desiderata* del individuo. Lasswell señala principalmente tres: el poder, el bienestar, la reputación; pero esta indicación no es exhaustiva, pues en algunos escritos indica otros, como el saber y la libertad personal. La elección entre estos valores está en función de la investigación empírica concreta. La política es asignación de valores: aquí el análisis de Lasswell se hace más complejo, precisamente por la diversidad de estos valores y por la diversidad de las situaciones históricas. En los extremos de un posible *continuum* podemos poner el gobierno y el mercado, porque en la asignación de los valores existen áreas estatizadas y áreas liberes. Pero también puede haber áreas intermedias que no conocen el «cómo» o el modo de las primeras, pero tampoco el de las segundas, de suerte que es necesario introducir una nueva distinción, la existente entre autoridad y persuasión. En el artículo de la *Enciclopedia del siglo XX* Lasswell da, en cambio, una clara definición de la política, mucho más restrictiva porque se trata sólo de la política del gobierno: es una asignación imperativa de los valores o, para citar las palabras del Autor, es una «toma de decisiones asistidas por sanciones en el ámbito de una comunidad política».

Sin embargo, en el proceso social, del que lo político es sólo una parte, se dan otras asignaciones de valores con sanciones menos fuertes que las del Estado, pero sin olvidar que la política puede influir en todo el proceso social con decisiones que modifican la conducta de los otros con la amenaza de sanciones. También las grandes unidades productivas, las instituciones religiosas, los medios de comunicación de masa toman decisiones que son políticas cuando

producen efectos sobre la distribución general de los valores en la sociedad. El resultado de esta pluralidad de elites es que la política está en todas partes, y no tiene un campo particular a ella reservado, el del gobierno. Pero Lasswell, precisamente por su construcción de una red conceptual que sirva a la investigación empírica, debe establecer una distinción radical, la distinción entre poder e influencia, en la que sólo en el primer caso hay un monopolio real de las sanciones que permite un poder real de decisión y de coerción.

La definición más restringida de política acaba por consistir en la de poder o deslizándose hace ella: con razón una de las obras más importantes de Lasswell, publicada en 1950, lleva por título *Power and society*. La política se reduce siempre a un poder descendente, si bien —como demócrata— Lasswell auspiciaba una ampliación del número de personas que participan en las decisiones importantes en el desarrollo del proceso social. Pero tanto en la definición restringida de política o de poder como en la amplia, este fenómeno se nos presenta como un fenómeno descendente, totalmente anclado en la decisión, por lo que la única alternativa es o sufrir o participar. En su sistema político están los outputs del gobierno y no los inputs de los ciudadanos.

Quien sistematizó el nuevo planteamiento de Lasswell fue David Easton (n. 1917) con el concepto de «sistema político» y con la definición de la política como distribución de valores: en *The political system*, de 1953, se consideran tanto los inputs como los outputs, tanto los desafíos como las respuestas del sistema político. Muchos de los seguidores de Lasswell se dedicaron, en cambio, a estudiar empíricamente sólo los outputs del gobierno, con el resultado de que desaparece la política, incluso en el nombre: en el lugar de la *politics* está la *policy*, aunque Lasswell ha tratado de ver las interacciones entre *politics*, *policy* y *polity*. Pero si la vida política del Estado se reduce a la política interna de las asignaciones de los valores, entonces es justo hablar de administración, si bien ahora se es conscientes de la politización de la administración. La atención privilegiada hacia el estudio de las *policies* corresponde a la expansión de la intervención pública en la sociedad y en la economía, lo cual tal vez indique que se ha alcanzado una estabilidad democrática en la que ha desaparecido la

política. Pero también significa reducir el problema de la legitimidad tan sólo a su capacidad de garantizar el bienestar a la población, como estaba en los fines de los Estados absolutos. Contra esta idea paternalista hubo una rebelión en nombre de la ciudadanía. El fin de la política sólo puede ser una ilusión académica.

*c) De Hannah Arendt a Dolf Sternberger*. Hannah Arendt (1909-1975), alumna de Martin Heidegger, procedió a des-construir el pensamiento del maestro con sus mismas categorías. Pero ella no rompe sólo con la tradición metafísica, sino con toda la tradición de la filosofía política europea (excepto sólo Tucídides, Maquiavelo y Tocqueville), en cuanto subsume la experiencia política bajo categorías filosóficas: Hannah Arendt niega, en efecto, cualquier primacía de la teoría sobre la praxis, y así cuestiona conceptos tradicionales que siempre estuvieron ligados a la política —como Estado, dominio, soberanía, representación— en cuanto tienen raíces en la metafísica. La filosofía política occidental ha olvidado lo que verdaderamente es originario.

Originario es el ser del hombre en el mundo, que implica la coexistencia con el mundo y los seres que en él habitan. El hombre no existe, sino que coexiste en un espacio público visible y transparente. En esta situación el hombre no escucha al ser, sino a los otros: la vida cotidiana no es banal si el hombre es capaz, partiendo de esta su situación originaria, de encontrar la autenticidad de la vida precisamente en la acción o, mejor, en la praxis política, una praxis basada en el discurso con el que se comunica a los otros, en un mundo que es común y que el filósofo no debe despreciar.

Hannah Arendt presenta este su nuevo modo de pensar la política en *The human condition* (1958) o *Vida activa* (en la edición italiana y alemana), partiendo de la experiencia de la *polis* griega en la que se distinguía netamente entre la esfera pública (*agora*) y la esfera privada (*oikos*, la casa), entre la política y la economía. El mundo se caracteriza no sólo por una pluralidad de sujetos, sino también por su carácter fenoménico y contingente ligado a la irrupción de lo nuevo, que es siempre un «nacimiento» debido a la acción, al discurso.

En este mundo dominado por la incertidumbre y por la inestabilidad, para definir la política Arendt se basa en el concepto de libertad y en el de participación. La libertad coincide con la ausencia del dominio, con la ausencia de cualquier *arche*: esto permite —y aquí está presente el motivo de la participación— al hombre junto a los demás hombres crear un *novus ordo* contra el dominio heredado del pasado —tema que luego se estudiará a fondo en *On revolution* (1963). En síntesis: la política es acción discursiva y, en cuanto tal, es el momento más alto de la *vida activa*, porque da comienzo a lo nuevo rompiendo con la rutina de la pasividad humana y con el carácter cíclico de la naturaleza. No es ni violencia, ni dominio, y en ella el hombre da un sentido a la propia existencia.

Conviene subrayar aún un punto. En *Vida activa*, partiendo de la *Política* de Aristóteles, Arendt dice que el lenguaje caracteriza a la política; mejor dicho, que es el lenguaje el que hace del hombre un ser político. Arendt vuelve sobre el problema en su última obra, *The life of the mind* (1978), donde es clara la intención de reforzar el pensamiento con la acción a través del «juicio reflectante». Interpretando de un modo más bien libre la *Kritik der Urteilskraft* de Immanuel Kant, Arendt quiere definir una racionalidad práctica al margen de toda metafísica. El juicio reflectante está desvinculado de los mandatos de la razón universal de los filósofos, porque se basa en el uso público del propio pensamiento, es decir en la comunicación, que presupone una pluralidad de sujetos dado que exige la aprobación de los otros: la verdad comunicativa se basa en un mundo común.

El pensamiento de Hannah Arendt tuvo una gran influencia: en el mundo inglés se publicó una apasionada *Defence of Politics* (1962, 1964[2]) de Bernard Krick, que, profesor de ciencias políticas, no sólo es un irreductible adversario de Lasswell, sino también de los académicos de ciencias políticas por su lenguaje inútilmente técnico: «Si un problema es de importancia pública, debe ser tratado de un modo inteligible, de modo que todos puedan comprenderlo: los gobiernos incompetentes prosperan con el secreto; los estudiosos incompetentes con una terminología pseudocientífica.»

Hannah Arendt ha ejercido también una influencia —aunque menor— tanto sobre los neo-aristotélicos americanos como sobre

la *Rehabilitierung der praktischen Philosophie*; se tiene sin embargo la neta sensación de que recae en la vieja «filosofía» de los filósofos profesionales, cerrados en su jerga técnica: en su filosofía tenemos en definitiva la reducción de la multiplicidad de los individuos —categoría central del pensamiento de Arendt— en nombre de la «unidad», o a veces en nombre de lo «trascendental». Única excepción es Dolf Sternberger (1907-1989), un no filósofo profesional capaz de unir el análisis del lenguaje a la historia de las ideas, el cual tras muchos ensayos llegó a aquella magistral reconstrucción del pensamiento político occidental que es *Drei Wurzeln der Politik* (1978) en polémica con Max Weber y Carl Schmitt.

Sternberger, para descubrir el significado originario, o mejor el concepto que sugiere la palabra *política*, se refiere de un modo más analítico a los textos aristotélicos, en los cuales subraya la *episteme politike*, la concepción de la política como opuesta a la tiranía (término que en la edad moderna será sustituido por dominio), y destaca el gobierno mixto, entendido como gobierno sobre hombres libres. Pero la oposición categorial fundamental que domina todo su análisis (no sólo de los textos aristotélicos) es la existente entre unidad y multiplicidad: pero la multiplicidad implica también disconformidad, conflicto, discordia, y no necesariamente un obrar común, que es el aspecto relevante de la política. En la historia de Occidente se han dado otras formas de política, con estructuras categoriales propias y específicas: a la forma griega, que él llama *Politologik*, se contraponen la *Dämonologik* y la *Eschatologik*. Con Maquiavelo —el Maquiavelo del *Principe* no de los *Discorsi*— tenemos la emancipación del tirano y la política entendida como dominio: toda la posterior teoría del Estado está dominada por el principio de la unidad, de la necesidad de eliminar las diferencias, que generan conflictos. La *Eschatologik* es la trascripción en clave laica e inmanentista de la teología de San Agustín, integrada por las utopías revolucionarias: el fin de los tiempos se pone sobre esta tierra.

En Sternberger hay también un elemento prescriptito: proponer la *Politologik* griega para nuestras sociedades. Analizando minuciosamente la *Política* aristotélica, centra su consideración en la constitución mixta: la *polis* es ciertamente una comunidad de iguales en

la ciudadanía, pero por la diversidad de los papeles y de las funciones hay una distinción entre gobernantes y gobernados, sin olvidar el principio de que el acceso a los cargos está abierto a todos: hay una mezcla de diversos modos de participar en la política. Sternberger reelabora a Aristóteles refiriéndose expresamente a Gaetano Mosca y al concepto de «clase política» y a su exigencia de combinar el principio aristotélico con el democrático. El ideal del gobierno mismo es inherente a toda la historia del constitucionalismo, que conserva la idea aristotélica de constitución, una constitución que consigue mantener en su interior las diversidades, las pluralidades, a armonizar las diferencias, sin recurrir al dominio. Es el ideal del constitucional-pluralismo. Pero ¿qué es lo que mantiene todo unido? Es precisamente la política, una política nutrida de prudencia, de *fronesis*. La esencia de la verdadera política es pues la paz, como la esencia de la paz es la política. No se trata ciertamente de la paz en que piensan los seguidores de la *Dämonologik* o de la *Eschatologik*, pues siempre se trata de una paz provisional e inestable que no puede menos de ser tal precisamente porque quiere mantener la pluralidad, la diversidad de los hombres. Como afirma Sternberger, la unidad es inhumana, el acuerdo es humano.

## 5. CONCLUSIÓN

Hoy, precisamente en el momento en que se evidencia la crisis del Estado, el experto en política, que estudie empíricamente el fenómeno de la política, no puede pasar por alto las tres perspectivas que acabamos de exponer; pero se trata de perspectivas que tienen presupuestos conceptuales muy distintos y distantes, por lo que es sumamente difícil —si no imposible— construir sobre ellas una teoría general de la política. Sin embargo, una conclusión no puede ser meramente descriptiva de los distintos significados que la palabra política tiene —en su uso inflacionado— en el lenguaje común y en el lenguaje científico, sino que, en cambio, debe contener elementos normativos. En efecto, tras la apariencia de la palabra, empleada en todos los campos de nuestra vida común, la política

está ausente, de modo que algunos hablan de extinción, de agotamiento, de entropía de la política. Lo que debería alarmarnos es que, con el uso neutro de esta palabra, se puede también hablar de la política racial de Hitler o de la política de los *gulag* de Stalin.

Recorriendo esta larga historia, nacida con la *polis*, podemos hacer dos observaciones. En primer lugar, el término político se emplea en referencia tanto a la acción (del *politikon zoon*) como a una recta constitución (la *politeia* de los griegos o la *polity* de los ingleses). En segundo lugar, la palabra aparece siempre en grandes oposiciones: el *polites* griego no puede vivir en un régimen tirano o despótico. En el siglo V después de Cristo es clara la distinción entre *res publica* y *dominatus*; en la Edad Media, es neta y constante la contraposición entre *principatus politicus* y *principatus despoticus*; en los tiempos modernos (desde Locke a Kant) se distingue el poder político del poder despótico y del poder paterno; hoy se ve en el dominio la ausencia de la política.

Si, basándonos en las experiencias de la vida vivida, queremos redefinir y recolocar la política, deberíamos partir de la radical distinción de los griegos entre vida privada y vida pública, entre el *oikos* y la participación. En nuestro siglo la autonomía de la vida privada ha sido reivindicada enérgicamente por algunos escritores, primero por Thomas Mann y luego por los representantes más radicales de la protesta política, como Solzenitsin o Siniavski. Thomas Mann, con las *Betrachtungen eines Unpolitischen*, quiere mantener el arte y la cultura libres de lo político, mejor dicho muestra el desprecio del espíritu por la política, que «hace bastos, vulgares y estúpidos, y no enseña sino envidia, desvergüenza y avidez». En la misma línea, pero con una experiencia mucho más trágica, está el desacuerdo de los escritores rusos, en los que el rechazo de la política asume las formas más radicales: estos rechazan toda estrategia política y sólo quieren dar testimonio auténtico de ellos mismos. En efecto, la disconformidad nace del redescubrimiento del lenguaje, en el cual el individuo expresa auténticamente su propia experiencia vivida, ignorando los códigos lingüísticos del poder que sólo son «mentira». Al poder oponen —declaradamente impolíticos— la poesía, conscientes además de que la verdad nace sólo en el *gulag*.

La política debería referirse al ámbito público, pero debido a su expansión hoy es cada vez más fuerte la reivindicación del derecho a la *privacy*. Pero en el ámbito público hay que proceder a ulteriores distinciones. En contraste con el rechazo de la política, que se da en los regímenes totalitarios, hay hoy en los países democráticos la nostalgia por la política, por la política que ya no está, una política que dé sentido a la existencia. Si la ciencia política es —como afirmó Aristóteles— la reina de las ciencias, porque es la más «arquitectónica» (*Ét. Nic*. I 2, 1094a), debemos recolocar las diversas acciones humanas en los espacios que les son propios para dar a la política su espacio auténtico. La riqueza del mundo moderno, respecto al griego, es que la nuestra es una sociedad de varias dimensiones, en la que varias esferas tienen que coexistir con claras distinciones, sin que ninguna pueda dominar a otra: tenemos el arte, la filosofía, la economía, la moral y la religión. La historia de Occidente, siempre densa en tensiones y conflictos, consiste en el continuo intento de institucionalizar estas diferencias, que tienen códigos distintos. La política sólo puede ser una síntesis si respeta la diversidad de estas esferas. Por algo —recordando a Maquiavelo— no existe la política donde no existe la libertad y el «vivir libre» coincide con el «vivir político».

*Capítulo undécimo*

# Pluralismo

## 1. LA PALABRA

El término pluralismo, derivado del adjetivo sustantivado «plural», expresa el concepto de multiplicidad y se contrapone —en una auténtica dicotomía— al monismo, a la unidad.

Este término entra en el lenguaje filosófico a finales del siglo XVIII con Christian Wolf e Immanuel Kant, que en polémica con las teorías solipsistas, deseaban afirmar la pluralidad de los sintientes; vuelve luego en el neorrealismo y en el pragmatismo americano para los que la realidad, constituida por una pluralidad de fenómenos, no se puede comprender partiendo de un solo principio y no es reducible a una unidad más profunda.

En la teoría política, en cambio, el vocablo entra bastante tarde, aunque es posible encontrar —como veremos— interpretaciones pluralistas de la sociedad y de la política en tiempos anteriores. La *Enciclopedia Italiana di Scienze , Lettere ed Arti* de la Treccani en la entrada «pluralismo» (el volumen se publicó en 1935) refiere tan sólo su significado filosófico; por su parte la *Encyclopedia of the Social Sciences*, que es de 1934, se limita a referir las teorías pluralistas inglesas formuladas a principios del siglo (véase § 4) y también la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, publicada en 1968, insiste sobre la teoría política inglesa reservando escaso espacio al pluralismo de la ciencia política americana.

En el lenguaje político italiano la palabra «pluralismo» entra tan sólo en la presente posguerra: el *Vocabolario della lengua italiana* de Nincola Zingarelli la refiere en la X edición, que es de 1970. Dicha

palabra indica, en primer lugar, una sociedad en la que existen dos o más partidos, la libertad de organización de los intereses (de los trabajadores y de los empresarios), el reconocimiento de las comunidades y de las asociaciones intermedias entre el individuo y el Estado. En segundo lugar, indica el pluralismo de la fe religiosa, de las culturas, de los valores éticos. El vocablo asume inmediatamente una valencia política contra el monismo del estatalismo y del totalitarismo, pero, al mismo tiempo, contiene también una toma de distancia respecto al individualismo propio de cierta tradición liberal.

## 2. LAS RAÍCES HISTÓRICAS DEL PLURALISMO

Las teorías pluralistas son un producto del siglo XX, salvo algún aislado precursor. Pero el proceso histórico de diferenciación cultural y social cuya expresión es el pluralismo es bastante más antiguo. Por tanto para comprender el pluralismo actual es preciso reconsiderar la historia europea en la edad moderna, en la que los Estados se consolidaron y la idea de un imperio universal era tan sólo un sueño. Todos los Estados tenían un principio común: «Un rey, una ley, una fe». Pero este equilibrio político y moral fue trastornado por el trauma de la Reforma protestante, con la que no acababa tan sólo la unidad religiosa de Europa, sino que, en el interior de los distintos Estados, la población misma era arrastrada a sangrientas guerras civiles. La Europa continental se dividió entre luteranos (o evangélicos), calvinistas y anabaptistas; Inglaterra entre anglicanos, presbiterianos, congregacionalistas, puritanos y sectas separatistas.

Para la mentalidad de entonces, dominada por el principio de la unidad, resultaba casi imposible aceptar lo distinto, lo no-conforme, lo a-normal: tanto el que permanecía fiel a lo antiguo, como el que se había convertido a lo nuevo no podían concebir la idea de tolerancia, porque sobre los valores últimos, los religiosos, no se podía transigir. De donde las hogueras en Europa y las guerras civiles en Francia, en Alemania y en Inglaterra. Pero hubo también hombres en las clases altas —doctos o políticos— que intuyeron

que a la larga la verdadera solución era la tolerancia, la aceptación de lo diverso: el pluralismo transformó luego el principio de tolerancia en el de la libertad religiosa.

No nos interesa aquí trazar la historia —extremadamente compleja y abigarrada— de las ideas de tolerancia, de su lenta y dura afirmación por el cambio radical de la mentalidad que implicaba. Baste aludir al principio del que parte esta historia y a las dos principales tendencias que se desarrollaron. El principio fue afirmado, antes de la Reforma, por Jan Huss en una carta enviada a sus discípulos (25 de junio de 1415) desde el Concilio de Constanza. A quien le invitaba a someterse en todo, aunque las tesis del concilio le parecían contrarias a su razón, le respondía: «yo, teniendo razón, de la que ahora hago uso, no podría decirlo sin la resistencia de mi conciencia.» Esta valorización de la conciencia individual y de su libertad es un comienzo del cambio de los tiempos. En este principio se inspiró claramente más tarde John Locke.

La lucha por la tolerancia se desarrolló en dos frentes bastante alejados. Por una parte está el Humanismo cristiano —representado por personalidades como Erasmo de Rotterdam y Tomás Moro— que se situaba por encima de las confesiones en lucha en nombre de la dignidad humana; en él se inspiraron corrientes ecuménicas e irénicas. Por su parte, Sebastián Castellione (1515-1563), hereje entre los herejes, en *An Hereticis sint perseguendis?* (1554) afirmó: «forzar una conciencia es peor que matar cruelmente a un hombre», por lo que «el Evangelio no debe imponerse con las armas», sino con caridad y amor. Por otra parte, hubo una respuesta política. En Francia, durante las guerras de religión, se formó un tercer partido entre papistas y hugonotes, llamado el partido de los *politiques*, cuyo lema era «*état, état; police, police*», es decir Estado y política. Dado que la religión no era más que causa de desórdenes y de guerra civil, había que buscar el fundamento de la paz y del orden en una instancia distinta y superior, precisamente el Estado y la política. El Estado puede ser tolerante en la medida en que neutraliza políticamente las distintas religiones y las confina en la esfera de lo privado. El famoso edicto de Nantes (1598) sobre la tolerancia de Enrique IV es el resultado de la labor de los *politiques*.

La tolerancia se afirmó con dificultad: el edicto de Nantes fue revocado en 1685 por Luis XIV. Lo que prevaleció fue la tendencia hacia las Iglesias nacionales. Para acabar con las guerras de religión en el imperio, primero la paz de Augsburgo (1555) y luego la paz de Westfalia (1648) establecieron el principio «*cuius regio, eius religio*». Mientras en Francia seguía siendo fuerte el galicanismo, en Inglaterra la Iglesia de Estado fue dominada por los anglicanos, luego por los presbiterianos (extremadamente intolerantes) y luego —después de la Restauración— por los anglicanos latitudinarios. Pero la Iglesia de Estado implicaba una equiparación sumamente peligrosa entre herejía (religiosa) y traición (política). El principio de la tolerancia, sin embardo, empieza a abrirse camino aunque no implique la separación entre el Estado y la Iglesia nacional. En Inglaterra tenemos el *Act of toleration* de 1689; en Prusia la política eclesiástica de Federico el Grande; en el Imperio austro-húngaro el Edicto de tolerancia de 1781 de José II; en Francia en 1787 un edicto que concede a los protestantes el estado civil. Pero se trataba siempre de concesiones desde arriba, que no reconocían el principio de libertad religiosa.

Fue John Locke (1632-1704), en *Epistola de tolerentia* (1689) quien puso los fundamentos de la libertad religiosa, estableciendo una radical distinción entre el Estado (o «gobierno civil» para usar su lenguaje) y las Iglesias. Según él, «la sociedad civil es una asociación de hombres constituida sólo para cuidar, defender y mejorar sus intereses civiles», mientras que una Iglesia es «una sociedad libre y voluntaria de hombres, concordes en unirse para adorar públicamente a Dios de la forma que consideran que a Él le agrada y, al mismo tiempo, eficaz para la salvación de sus almas». A pesar de pertenecer a la Iglesia anglicana, la Iglesia oficial de Inglaterra, Locke no reivindica para ella ningún privilegio. La religión tiene un solo fundamento, incuestionable por el magisterio civil: la «voz de la conciencia», porque «la fuerza vital de la verdadera religión consiste en la íntima y plena convicción de la mente, y la fe no es fe sin convencimiento». El su obra Locke condensa muchos motivos de los defensores religiosos de la tolerancia; y por algo —en el largo camino de las ideas— la herencia de Socino había llegado, a través

de Polonia, a los Países Bajos, y precisamente en Holanda había estado Locke en exilio de 1683 a 1689.

En América la libertad de conciencia fue establecida por el puritano Roger Williams (1603-1684) en los nuevos asentamientos de Providence (1636) y de Rhode Island (1647); y también en Maryland, un asentamiento católico se concedió la tolerancia religiosa en 1649. Pero será sólo con la Revolución americana cuando la libertad religiosa se convertirá en un principio constitucional: «el libre ejercicio de la religión» se estableció en 1776 en la Declaración de derechos de Virginia en el art. 16 (el principio lo encontraremos luego en la I Enmienda de la Constitución de Estados Unidos). También la Francia revolucionaria estableció en el art. 10 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1791) la libertad religiosa, pero de una forma mucho más débil, porque el artículo fue el resultado de un compromiso entre quienes defendían el catolicismo como religión dominante, quienes refiriéndose al edicto de 1787 hablaban de tolerancia, y quienes rechazaban, como insultante, esta misma palabra en nombre de la plena libertad.

El establecimiento del pluralismo en la edad moderna tenía que infringir otro antiquísimo principio, que los romanos definían en términos de *idem sentire de republica* y que en la Edad Media se expresó con el concepto de bonum commune. En la tratadística política de la edad moderna se sigue repitiendo este principio y se habla de bien común, de *commonwealth*, de bien público, de bien del pueblo, de interés general, de bienestar común. También la filosofía política privilegia el momento de la unidad. Hobbes condena sin apelación el partido, que es «como un Estado en el Estado» (*De cive*, XIII, 13), y también las «corporaciones», que «son semejantes a los gusanos en los intestinos de un hombre natural» (Leviatán, II, 29). Spinoza afirma que «las cosas que contribuyen a la sociedad común de los hombres, o sea las cosas que hacen que los hombres vivan en buena armonía, son útiles, y viceversa son malas las que provocan la discordia en el Estado» (*Ética*, IV, 40). También Rousseau, que tanta influencia ejercerá sobre el pensamiento democrático, ve las «asociaciones parciales» como enemigas de la voluntad general (*Contrato social*, II, 3). De ello se sigue que este bien común

no admite puntos de vista distintos para interpretarlo: esto sólo es posible en las monarquías absolutas, en las que el soberano es el intérprete exclusivo. La sociedad común no puede admitir en su seno divisiones, porque son tan sólo causa de discordia: son sólo facciones. El «partido», por lo demás, como dice la propia palabra, es una simple parte respecto al todo.

El problema del reconocimiento del partido se planteó en Inglaterra, donde existía una vida política real y por tanto de hecho una división en partidos. En la segunda mitad del siglo XVII tenemos en este país dos formaciones partíticas embrionales, la de los *Whigs* y la de los *Tories*, que, ambas, aceptaron, —porque promovida por ellas— la revolución Gloriosa de 1688-89). Pero en el siglo XVIII, al pensamiento político inglés, dominado por el antiguo principio del bien común, le cuesta comprender la nueva realidad. Henry Saint-John, vizconde de Bolingbroke (1678-1751), sigue condenando las acciones, que actúan por consideraciones de interés personal y no público, aunque luego realiza una distinción —cuantitativa y no cualitativa— entre partido y facción. En el ensayo histórico *Disertation upon parties* (1734) Bolingbroke llega a una consideración más realista del problema, tomando nota de que en la historia inglesa los partidos se dividen sobre distintos principios y proyectos. En efecto, bajo los Estuardo tenemos el *country party* y la Corte, el constitucionalismo y el absolutismo. Pero las diferencias no acaban aquí. Los *Tories* tienen sus raíces en la Iglesia (anglicana) de Inglaterra, los *Whigs* en los disidentes no conformistas; los primeros son portavoces de los intereses territoriales, los segundos de los intereses financieros.

También David Hume (1711-1776) es —en el plano teórico— contrario a las facciones, mas como estas existen, opina que son un mal inevitable y que abolirlas no es deseable en un gobierno libre. Procede a una clasificación de los partidos: están los que se basan en un interés de clase, los que se mantienen unidos por vínculos afectivos e irracionales y los que se inspiran en claros principios. Estos pueden ser religiosos, y son una pura locura, o bien políticos y en tal caso se mueven en el plano de una comprensibilidad racional. La distinción entre principios es necesaria, porque «en todo

gobierno hay una continua lucha intestina, abierta u oculta, entre autoridad y libertad, que no consiguen nunca, ni una ni otra, asegurarse el predominio absoluto» (*Essays moral and political*, I, 5). El análisis de Hume no sólo se ha secularizado totalmente, al rechazar como puro desatino los partidos religiosos, sino que precisamente por su propio empirismo la tipología que él presenta abre el camino al estudio científico de los partidos.

Esta lenta revalorización del partido-facción concluye con el americano James Madison (1751-1835), que en el famoso artículo del *Federalist* (n. 10) escribe: «Existen dos métodos para curar el mal que causan las facciones: uno es evitar las causas, segundo controlar los efectos. Hay también dos modos de destruir las causas del espíritu faccioso: el primero consiste en destruir la libertad que es su condición indispensable; el segundo consiste en unir a todos los ciudadanos en una unanimidad de opiniones, de pasiones y de intereses. El dicho de que el remedio es peor que la enfermedad tiene en el primer caso una incomparable ejemplificación. La libertad representa para el espíritu faccioso lo que el aire representa para el fuego: un alimento sin el cual desaparece sin más. Sin embargo, sería igualmente una locura abolir la libertad, que es esencial para la vida política —sólo porque puede nutrir las facciones— como pensar en eliminar el aire porque da al fuego su energía destructora. El segundo expediente es impracticable, igual que el primero es imprudente. Mientras la razón humana no sea infalible y el hombre sea libre de ejercerla, habrá siempre opiniones diferentes.» El remedio contra las facciones, que prosperan sobre todo en las pequeñas democracias, consiste en controlar sus efectos con un gobierno representativo y con una ampliación de la órbita que permita una mayor variedad de partidos, de opiniones y de intereses: sólo esto puede impedir que uno de estos grupos pueda superar y oprimir a los demás. La legitimidad de un partido en un gobierno libre tiene en estas páginas su fundamentación clásica.

Sobre estas experiencias, que fueron sociales antes de ser intelectuales, florecieron en el siglo XX las teorías pluralistas. Hablamos de teorías en plural, porque existen dos filones profundamente distintos, uno ligado a la experiencia americana, otro a la historia europea:

el primero se mueve sobre todo en el plano descriptivo, y tiene como punto de referencia el *government*; el segundo privilegia el plano prescriptito, y tiene como punto de referencia el Estado.

## 3. EL DESCUBRIMIENTO DE UN NUEVO MUNDO

*a) Un precursor*. Alexis de Tocqueville en su *Démocratie en Amérique* no teoriza ciertamente el pluralismo, sino que la sociedad que describe, sin ningún prejuicio eurocéntrico, muestra claramente una naturaleza pluralista. Baste pensar en los juicios sobre los Estados Unidos que formulaban —por ejemplo— Hegel en sus *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte* o Marx en *Der Achtzehnte Brumaire des Louis Napoleon*: para el primero, la América del Norte no se había elevado aún a la forma estatal, al no haber alcanzado su «espiritualidad sustancial»; para el segundo, no se podía hablar de Estado, dado que las clases allí existentes no se habían aún fijado claramente. En aquella inmadurez Tocqueville, en cambio, descubre una sociedad libre.

En su descripción del sistema político americano, Tocqueville da un giro radical respecto a los cánones entonces tradicionales, pero todavía hoy vigentes. Partiendo del axioma de que en Estados Unidos es el pueblo el que gobierna, su análisis parte de la sociedad: cuando habla de las instituciones se detiene largamente sobre las autonomías locales para concluir con el «gobierno de la Unión» (no emplea nunca la palabra Estado). Cuando habla del funcionamiento de esta democracia, su atención se centra sobre todo en la sociedad civil: en los partidos, en la pluralidad de periódicos, de asociaciones con fines políticos, de confesiones religiosas, las cuales consiguen convivir sobre la base del principio de las Iglesias libres en un gobierno libre.

Pero la clave del discurso es la asociación, la libre asociación no controlada (como en Francia) por el Estado. Tocqueville observa: «América es el único país del mundo en el que se ha obtenido el mayor fruto de la asociación, y donde se ha aplicado este poderoso medio de acción a una mayor variedad de situaciones» (I, II, 4). Y también: «Por doquier, donde a la cabeza de una nueva iniciativa encontráis,

en Francia, al gobierno, y en Inglaterra a un gran señor, estad seguros de ver en Estados Unidos una asociación» (II, II, 5). En lo que respecta a la naciente sociedad industrial europea, auspicia un asociacionismo entre los obreros, que les permita hacer frente con más fuerza al poder de los empresarios (II, III, 7).

Quien recorre toda la *Démocratie en Amerique* teniendo presente esta centralidad de la asociación, comprenderá la polémica bien sea contra aquel individualismo que pretende encerrar al individuo en su vida privada, o bien contra aquel estatalismo que quiere delegar el poder social en un Estado paternalista que se ocupa de todo. Se trata por lo demás de una polémica que no afecta a los derechos del individuo y al gobierno representativo. Volveremos a encontrar estos temas en el pluralismo americano moderno.

*b) La moderna ciencia política americana*. El descubrimiento o redescubrimiento del pluralismo en una sociedad democrática no podía darse más que en América, con la decisiva contribución de las ciencias sociales. Pionero de este nuevo modo de contemplar el gobierno —con un método no jurídico y formal, sino descriptivo y empírico— fue Arthur Bentley, uno de los protagonistas de aquella «rebelión contra el formalismo» de la que nacieron las ciencias sociales. El título de su obra —*The process of government* (1908)— es bastante indicativo: no existe una realidad abstracta llamada gobierno, porque sus acciones son la resultante de un proceso que se da en la vida social antes que en la política. Así, él se interesa, contra toda visión estática de la vida política y social, por el cambio y la transformación por la acción de los grupos sociales. La unidad de análisis es el «grupo», un conjunto de individuos asociados voluntariamente; de este modo se rechaza el concepto marxiano de clase, en cuanto demasiado esquemático y demasiado rígido. Existen, subyacentes a los partidos, «grupos de interés» e «intereses de grupo», donde la palabra «interés» no tiene un significado exclusivamente económico. El concepto de grupo no es rígido, porque se puede pertenecer a diversos grupos y los grupos pueden entrecruzarse entre ellos. Los grupos además pueden ser tanto informales como formales. El proceso de gobierno es precisamente esta presión que sube

desde abajo, pasa a través de los partidos, y llega al fin a la síntesis del gobierno. Con Bentley se relaciona D.B. Truman, cuya obra principal lleva un título análogo: *The governmental process* (1951). Él parte siempre de la categoría analítica de grupo (o asociación) contra el individualismo, que pone al individuo en contacto directo con el Estado, y el institucionalismo, que ignora la realidad social efectiva. La afirmación del individuo se da a través de su adhesión a diversas asociaciones y a través de la posibilidad de formar nuevos grupos potenciales. La estabilidad del sistema político se debe precisamente a estas solidaridades que se entrecruzan y que por tanto son recíprocas, por lo que los grupos deben respetar los otros vínculos de sus miembros.

También la obra de Robert M. MacIver, *The web of government* (1947) es una reflexión sobre la democracia americana, aunque no falta una indagación comparativa con otras formas de gobierno. Su planteamiento del problema es esencialmente descriptivo, pero del texto se desprenden claramente los elementos que caracterizan a una verdadera sociedad pluralista. Quiere examinar la relación entre gobierno (estudiado por los juristas) y sociedad (estudiada por los sociólogos), abriendo así el camino a la ciencia o sociología política y rechazando —como ya hizo Bentley— la definición etimológica de la democracia, a menudo adoptada por la teoría política. Los procesos políticos deben ser analizados en el contexto social, en el que los protagonistas no son los individuos (salvo en el momento de las elecciones), sino los grupos y las comunidades. El concepto de comunidad es un concepto nuevo, pero MacIver rechaza expresamente una definición orgánica. «Grupos» y «comunidades» son términos intercambiables, porque tienen como punto de referencia una asociación libre entre individuos. MacIver observa que nosotros vivimos en un área delimitada de la sociedad, que tiene normas propias, sin ser una organización, una corporación o una unidad territorial, si bien reconoce las funciones de las comunidades locales. La verdadera distinción es la que existe entre asociaciones nacidas de intereses económicos comunes o «distributivas» y asociaciones nacidas de intereses «compartidos», o sea los intereses culturales, religiosos, filosóficos, científicos, que

en una sociedad son sumamente diversos, pero que no pertenecen al área de la política.

MacIver es resueltamente contrario al uso del concepto de Estado, porque indica la unidad que todo lo engloba, porque es un concepto monista, que sacrifica la complejidad de la sociedad: lo define como un concepto «ptolemaico» para las ciencias sociales. Prefiere analizar la tensión entre sociedad y gobierno, que representa la resultante y no la unidad superior, y debe contemplarse por tanto en el campo de fuerzas de la sociedad. No por esto se elimina el papel del gobierno: este no debe intervenir en la vida de las comunidades culturales que operan en la sociedad, sino que su función precisa es regular las actividades de las asociaciones económicas, que no se las puede dejar al libre albedrío de los grupos sin que el orden social sufra seriamente.

En tiempos más recientes ha sido Robert A. Dahl quien ha sistematizado y articulado la concepción pluralista con *A preface to democratic theory* (1956), *Polyarchy* (1971), *Dilemas of pluralistic democracy* (1982), *Democracy and its critics* (1989). Aunque se ha ocupado también de sociología política, Dahl ha centrado su atención en las concretas ordenaciones de poder en las democracias occidentales. A él se debe la afortunada noción de «poliarquía», contrapuesta a la de monarquía, que se ha convertido en la definición moderna de democracia. El punto de partida es —obviamente— la experiencia americana, pero Dahl extiende su razonamiento a las democracias occidentales analizadas empíricamente en una perspectiva comparada y su funcionamiento real: su teoría democrática no se construye inicialmente sobre una tabla de valores. La poliarquía no es la única forma de democracia posible y se opone a la democracia populista, que exalta un gobierno de la mayoría sin límites, desembocando en la tiranía de la mayoría. La poliarquía presupone el respeto a los derechos de los ciudadanos, el respeto a las reglas de procedimiento de una constitución, que limita los poderes de la mayoría. Protagonistas del proceso político son, una vez más, no los individuos sino los grupos, verdaderos actores colectivos, luego las coaliciones entre los grupos, que con sus organizaciones independientes del Estado reducen el poder coercitivo del gobierno.

Pero nos hallamos ante una realidad móvil, porque los individuos pueden pertenecer a grupos distintos. En la arena política se da una competición continua entre fuertes minorías, pero que desemboca en una continua contratación: no existe ya el Estado como único centro de poder omnicompetente, sino una multiplicidad de centros de poder, ninguno de los cuales puede ser realmente soberano. El poder potencial de un grupo está contrarrestado y controlado por el poder de otros grupos, lo cual permite resolver pacíficamente los conflictos. La dispersión del poder transforma el dominio en un complejo sistema de controles recíprocos.

Robert Dahl, si bien prefiere claramente la poliarquía a la democracia populista, no desconoce los problemas reales y los verdaderos peligros de una democracia populista. Entre estos problemas uno es verdaderamente actual y se refiere a un mínimo de homogeneidad cultural, sin fuertes subculturas fuertemente diferenciadas, de tipo religioso, ideológico, lingüístico y étnico. Por otro lado, el peligro consiste en que estas organizaciones independientes pueden violar los derechos de los ciudadanos, obstaculizar el proceso democrático, estabilizar las desigualdades, en una palabra, crear una categoría de excluidos de la ciudadanía. La alternativa sigue siendo entre la total autonomía y el control absoluto, es decir entre la absoluta poliarquía y la absoluta monarquía; pero en realidad pueden darse formas de compromiso. Dahl piensa en maximizar la participación en las organizaciones, como las empresas y los sindicatos. En definitiva, para Dahl la poliarquía no es el punto de llegada, sino el punto de partida para afrontar los dilemas no resueltos o las deficiencias de la democracia pluralista: la democracia sigue siendo un valor que debe guiarnos para el futuro. Partiendo de una teoría descriptiva, Dahl ha puesto las bases realistas para una teoría prescriptiva.

En conclusión, la teoría pluralista rechaza una definición etimológica del concepto de democracia. Una posición análoga había sido ya defendida por Joseph A. Schumpeter en *Capitalim, socialism and democracy* (1942), pero mientras que éste veía la realidad de la democracia en la competición en el mercado electoral entre dos o más partidos para obtener la delegación al ejercicio del poder, para los

teóricos del pluralismo la realidad de la democracia es mucho más compleja, ya sea porque los protagonistas no son los partidos sino los grupos, ya sea porque los juegos no se deciden sólo en el momento de las elecciones. La democracia es así un conjunto de reglas de procedimiento aptas para permitir la libre actividad de los grupos y para garantizar por tanto una sociedad abierta (esta es la verdadera característica del pluralismo); pero en el concepto de «grupo» tiende a prevalecer —salvo, acaso, en Robert MacIver— la dimensión del interés sobre la cultural: se mira la acción de los grupos que obstaculizan o favorecen la acción del gobierno, mientras que se presta escasa atención al hecho de que la sociedad es mucho más amplia que el gobierno y su vida no toca siempre problemas de gobierno. Y es precisamente en esta sociedad donde se plantean y se plantearán nuevos problema para el pluralismo.

A este respecto es notable por ejemplo la centralidad que el tema del pluralismo asume en la reciente obra de John Rawls *Political liberalism* (1993). Con las lecciones reunidas en este volumen Rawls prosigue la fundamentación de su teoría de la justicia como equidad tratando ahora de evidenciar su valor rigurosamente político. Circunscribiendo su aplicabilidad a la esfera política del obrar, es posible respetar la efectiva pluralidad de los principios morales, filosóficos y religiosos. Tal pluralidad —que no constituye ningún «aspecto desafortunado de la condición humana»— debe entonces poder ser compatible con los principios de justicia señalados por Rawls, en otras palabras debe ser un «pluralismo razonable», al que se contrapone el llamado «pluralismo en cuanto tal, el cual admite doctrinas no sólo irracionales, sino locas y agresivas».

## 4. LA TEORÍA DEL PLURALISMO EN EUROPA

*a) El pluralismo contra el monismo estatalista*. En Europa no encontramos una teoría descriptiva del pluralismo análoga a la americana. Hubo ciertamente una valorización de los «cuerpos intermedios» en el siglo XVIII con Montesquieu, pero fue condenada primero por el Iluminismo, y luego por la Revolución francesa: en el preámbulo

de la Constitución de 1791 se afirmaba que «no existen ya ni gremios, ni corporaciones de profesiones, arte y oficios». Luego vino la famosa ley de Le Chapelier de 1791, que abolía todas las sociedades intermedias o, mejor, todas las corporaciones basadas en pretendidos intereses comunes que se contraponían entre el individuo y el Estado: la defensa de los cuerpos intermedios acababa siendo reconducida a una defensa del Antiguo régimen.

El verdadero protagonista en Europa es el Estado, máxima expresión de la unidad política. Había triunfado la línea de Hobbes y —si se quiere— de Rousseau y de Kant: el discurso se libra exclusivamente entre el individuo y el Estado, ignorando las sociedades intermedias. El carácter compacto teórico de esta construcción pudo mantenerse hasta que aparecieron los partidos y los sindicatos, a los que en todo caso había que dar cierta legitimidad. Entre finales del siglo XIX y principios del XX Otto von Gierke, con sus famosas obras *Das deutsche Genossenschaftsrecht* y *J. Althusius und die Entwicklung der Naturrechtlichen Staatstheorien* intentó revalorizar los cuerpos intermedios, las corporaciones, el Estado de las clases y de los órdenes del antiguo derecho germánico, entendidos como cuerpos naturales, insertos en una sociedad orgánica. Su pensamiento fue introducido en Inglaterra por el historiador Frederic William Maitland, quien sin embargo centró su atención sobre el fenómeno de la *corporation*, para establecer si el reconocimiento por parte del Estado de la voluntad de la asociación es constitutivo de este nuevo sujeto o un simple tomar nota de él. De Gierke y de Maitland derivan dos teorías semejantes y al mismo tiempo opuestas del pluralismo: la católica y la socialista. Semejantes, porque tienen como común adversario el individualismo y el estatalismo; opuestas, porque los nuevos sujetos que se toman en consideración son para unos «naturales» y para los otros «voluntarios». Pero, en ambos casos, se trata de teorías prescriptivas, que sirven para inspirar y dirigir la acción, no para comprender la realidad efectiva. En la primera se inspiraron los católicos, en la segunda los socialistas ingleses. Pero ambas eran un síntoma de que la vieja *Staatslehre* empezaba a resquebrajarse.

Inicialmente la doctrina social de la Iglesia con la *Reum Novarum* (1891) se inspiró claramente en el corporativismo medieval: para

ella son cuerpos naturales la familia, el municipio, la organización profesional, además de —naturalmente— la Iglesia. Los partidos no se toman en consideración, y el Estado debe aspirar a una representación orgánica de los intereses contrapuestos que elimine el conflicto social en nombre de la solidaridad. El momento contractual, que es propio del pluralismo moderno, está completamente ausente. Si no se acepta la radical lucha de clases marxiana, como será en el pluralismo americano, tampoco se ve el carácter positivo del conflicto destinado a culminar en un contrato libre. La doctrina social de la Iglesia queda anclada en una solución orgánica en nombre del valor de la solidaridad: contra el individuo y contra el Estado quiere restablecer la comunidad.

El pluralismo socialista es la expresión de un pequeño grupo de socialistas ingleses, y nace de la reflexión sobre los efectos degradantes de la industrialización. La polémica se dirige tanto contra el individualismo desenfrenado, como contra el estatalismo, en busca de un nuevo orden social basado en los grupos. No se trata tanto de una teoría de la competición política, como la desarrollada en América, cuanto de una crítica a la soberanía ilimitada del Estado, que tiene sus máximas expresiones en Hegel y Austin. El grupo del que formaron parte Frederic Maitland, John Neville Figgis, Harold J. Laski y R.H. Tawney, tuvo una gran influencia intelectual en los primeros decenios del siglo XX, pero luego se disolvió rápidamente.

El principal teórico de la versión socialista del pluralismo es George Douglas Cole (1889-1959, protagonista del fabianismo. El *guild socialism* que él teorizó hacía referencia a los gremios medievales, a las asociaciones corporativas de las artes y los oficios, pero en realidad tenía presentes las *trade unions*. Sobre todo con su obra *Guild socialism re-stated* (1920), Cole dirige una crítica al concepto tradicional de Estado basado en un principio fuertemente monista como el de la soberanía: el Estado existe sólo como una asociación entre otras, una agrupación territorial para alcanzar determinados fines comunes, mientras que el principio de la vida social moderna es el de la especialización en razón de las funciones. Esto exige la autonomía de los distintos grupos y al mismo tiempo la necesidad de una estructura institucional de coordinación entre estas

asociaciones. Si ya no debe existir la fácil identificación de la comunidad con el Estado, sin embargo el verdadero fin no es generalizar la asociación, sino particularizar el Estado. Para dar una forma institucional a esta teoría dirigida al autogobierno industrial, para conciliar los intereses de productores y consumidores, los intereses particulares y generales, Cole debe afrontar —y criticar— la teoría tradicional de la representación: debe haber una representación específica y funcional de los intereses (económicos y culturales) al lado de la representación antigua, la cual no puede menos de ser general y omnicomprensiva. Pero para Cole el problema no se limita a una arquitectura constitucional: para realizar la democracia social hay que extender la participación dentro de la fábrica y en todos los ámbitos en que se dé una acción social, aunque no estrictamente política.

Estas teorías políticas prescriptivas se afirmaron parcialmente en esta posguerra sobre todo en Italia. Pensemos en la Constitución italiana, en la que la inspiración católica de muchos artículos es evidente. La misma pone en el mismo plano los derechos inviolables del hombre y los de las «formaciones sociales» (expresión bastante equívoca porque no se sabe si son naturales o voluntarias) en las que se desarrolla su personalidad (art. 2); por consiguiente se confirma la defensa de la familia como «sociedad natural» (arts. 29-31), y la posición privilegiada para la Iglesia católica respecto a otras confesiones religiosas (arts. 7-8). No se ignoran los sindicatos (art. 39) y los partidos (art. 49). También —y aquí la inspiración es también fabiana— se prevé el Consejo nacional de economía y trabajo (art. 99) —análogo al Consejo nacional económico francés— como órgano de consulta de las Cámaras y del gobierno. Pero se trata de un pluralismo débil: el verdadero pluralismo es la expresión de la vitalidad de una sociedad y no la creación normativa procedente de arriba. En realidad los sindicatos en Italia han rechazado ese registro, que les habría dado personalidad jurídica, mientras que los partidos han rechazado siempre un Estatuto público: ambos han preferido mantenerse en el ámbito del derecho privado, aunque cumplen funciones públicas. El Consejo nacional de economía y trabajo no es más que un puro nombre, y no ejerce función alguna en la vida política.

En conclusión: se trata de un pluralismo muy débil, dado que es siempre el Estado de derecho el que se limita sustrayendo espacios (la religión, la cultura, la economía) al viejo monismo estatalista y reconociendo funciones públicas a los partidos y a los sindicatos: es un pluralismo reconocido desde arriba.

*b) Entre sociedad y Estado*. En Europa, en la segunda posguerra, no se ha desarrollado ninguna teoría pluralista completa. Esto no significa que juristas y sociólogos hayan dejado de dirigir su atención a las realidades sociales existentes entre el individuo y el Estado: los partidos y los sindicatos, los grupos de presión y los grupos de interés. El primero que en Italia se ocupó de las «sociedades intermedias» fue un jurista católico, Pietro Rescigno, en el volumen *Persona e comunità* (1966). Conocedor de las nuevas realidades sociales, estudia la familia, las asociaciones, el partido, el sindicato, la Iglesia, permaneciendo siempre firmemente anclado en el derecho privado, precisamente porque en él ve la verdadera garantía de la libertad y de la autonomía de las asociaciones. Pero Rescigno rechaza el modelo pluralista americano, cuya crisis y decadencia denuncia. En la vertiente sociológica Alessandro Pizzorno ha estudiado a fondo los sujetos del pluralismo: las clases, los partidos y los sindicatos, para luego descubrir el papel de las clases medias en el mecanismo del consenso. Sin embargo, se echa de menos una clara comparación con las teorías pluralistas americanas, que marginaban las «clases» (en sentido marxiano).

En Alemania, Joseph Kaiser se ocupó de demostrar la ilusión liberal o paleoliberal de una relación directa entre el individuo y el Estado. Al tema dedicó una imponente investigación titulada *Die Repräsentation organisierter Interessen* (1956), en la que se ocupa de Alemania, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, examinando no sólo los grupos de interés económicos (sindicatos, empresarios, campesinos, empleo público, contribuyentes y consumidores), sino también las organizaciones de interés religioso y cultural. Los intereses organizados quieren influir en la opinión pública, los partidos, el parlamento, el gobierno, la administración, la magistratura; son una fuerza política y una realidad constitucional. En la —para Kaiser radical— distinción entre sociedad y Estado los intereses organizados

se mueven en la primera esfera, mientras que los partidos actúan en la segunda; sin embargo, ambos son portadores de funciones políticas: en el plano social los primeros, en el plano estatal los segundos. En el análisis de Kaiser se pueden apreciar algunas incertidumbres teóricas: él defiende la autonomía de los grupos, que no buscan ni un reconocimiento, ni una protección por parte del Estado, pero luego afirma que los mismos pueden violar la libertad y los derechos del individuo, que sólo en el Estado encuentran una verdadera protección, una garantía contra las oligarquías intermedias. Además, para definir el grupo, rechazando el concepto marxiano de clase, Kaiser emplea la palabra *Verbände*, pero también se refiere a un término antiguo, corporativo y orgánico, como el de *Stand* (orden, Estado), que contrasta con la idea de asociaciones privadas libres. Prescindiendo de estas incertidumbres, la conclusión global a la que llega Kaiser es que es difícil dar una «representación» institucional a los intereses organizados, porque la representación nace de un contexto social homogéneo. Existe sin embargo una «representación de hecho» según las formas y las instituciones de derecho privado. La dialéctica entre Estado y sociedad es para Kaiser el problema constitucional del siglo XX, si se quiere salvar la democracia liberal.

Más ambicioso en el plano teórico es el ensayo de Rainer Eisfeld titulado *Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus* (1972), que tiene como punto de partida una afirmación compartida por otros muchos defensores del pluralismo: la inadecuación de las instituciones representativas tradicionales para una sociedad industrial. Eisfeld toma en consideración tanto el pluralismo elaborado por la ciencia política americana (Bentley, Truman, Dahl) como el *guild socialism*. Con respecto al primero es bastante crítico, porque con su descriptivismo representa sólo una apología del presente, una apología de la sociedad tal como está de hecho organizada: de este modo el pluralismo —del que Eisfeld es un firme defensor— no cumple su promesa: un reforzamiento de la autonomía individual, a través de la asociación, contra el Estado. En realidad Eisfeld sólo ve en las sociedades capitalistas la apatía de los individuos y la organización de los intereses con estructuras altamente burocratizadas. El remedio, en su opinión, debe buscarse en el *guild socialism*: se precisa en

todos los campos (desde la empresa a la organización de los intereses) una participación real, para que exista un control social desde abajo y el individuo se convierta en protagonista del proceso político. Eisfeld, influido por Jürgen Habermas, concluye su análisis (ampliamente documentado) con una teoría resueltamente prescriptiva.

Para concluir, conviene distinguir claramente el pluralismo del neocorporativismo, con el que a veces indebidamente se le confunde. El neocorporativismo es un fenómeno histórico, que tuvo lugar en la segunda posguerra en Austria, Alemania y Suecia y que recibió una amplia elaboración teórica por parte de la sociología política. Se diferencia netamente del corporativismo fascista, porque si bien los regímenes autoritarios «incorporaron» las corporaciones, en los regímenes democrático-liberales las corporaciones separaron del Estado la facultad de decisión relativa a la política económica y social, no con soluciones institucionales, sino con una reunión privada en torno a una mesa entre los tres únicos actores: el gobierno y las representaciones funcionales de los productores, de los sindicatos y de los industriales. En realidad se trata de tres burocracias, altamente profesionalizadas, que tienen de hecho la exclusividad de la representación. Es de hecho una concentración de poder, que contrasta con el pluralismo de los intereses y que cierra a «extraños» el acceso a la mesa privada de las decisiones. La teoría pluralista aspira a una situación de equilibrio entre una pluralidad de grupos o centros de poder, de modo que ninguna pueda convertirse en hegemónico o dominante. Los teóricos de la «sociedad corporada» privilegian sobre este equilibrio espontáneo el momento del contrato entre tres grandes vértices, el único que puede dar unidad, estabilidad y continuidad a la sociedad. Los pluralistas sostienen un centro débil y una periferia fuerte, y los nuevos neocorporativos un centro fuerte y una periferia débil.

## 5. EL PLURALISMO HACIA EL TERCER MILENIO

Desde el comienzo de la edad moderna hasta finales de la Segunda guerra mundial las fronteras han sido casi siempre interestatales: las únicas excepciones son las Guerras de religión en Europa y la Guerra

civil en España. Los Estados con el monopolio legítimo de la fuerza habían sometido a disciplina a las fuerzas internas: entre las dos guerras mundiales las soluciones fueron dos, la liberal, que había concedido la libertad de religión y legitimado los partidos, o la totalitaria, que borraba las diferencias para alcanzar un fin absoluto. Después de la Guerra fría, en cambio, se manifestó un nuevo tipo de conflicto (más o menos violento), que no era ya interestatal. Perdía vigencia el principio (o el mito) del Estado-nación, también y sobre todo en los países en vías de desarrollo, que lo habían adoptado en la era de la descolonización. Las raíces del conflicto eran nacionales (de naciones sin Estado), étnicas (y tribales), religiosas y lingüísticas (o culturales). Hoy, para restablecer la paz, se empieza a hablar de sociedades multiétnicas y de multiculturalismo: tal vez sea esta una nueva —acaso difícil— forma de pluralismo.

Conviene contemplar el problema en una dimensión planetaria, para comprender lo difícil que es una solución. Partamos de África, donde la huella de la colonización europea ha sido más fuerte. Citemos los casos más conocidos. En Ruanda y en Burundi tenemos el choque entre los Hutu (étnicamente mayoritarios en ambos países) y los Tutsi, los cuales dominaban respectivamente en el primero y en el segundo Estado: ha habido continuos choques y matanzas, que culminaron en el genocidio de 1994 por parte de formaciones extremistas de los Hutu en Ruanda. En Sudáfrica, a pesar de la nueva Constitución y las elecciones por sufragio universal de 1994, la situación sigue siendo problemática para la oposición de la organización política de la etnia Zulú, fortalecida por los recuerdos del glorioso Imperio pasado: la creciente violencia tiende a conseguir un nuevo Estado Zulú separado y autónomo. Pasemos a la India, donde las tensiones se deben en parte a la afirmación de nuevos movimientos regionalistas, ya que la estructura administrativa vigente penaliza a algunas etnias o grupos culturales y religiosos respecto a otros. En algunas regiones se producen desórdenes violentos: existe un movimiento de lucha armada en el Bodoland, y en el Punjab los Sikh quieren la formación de un «Khalistan». El Sri Lanka es teatro desde comienzos de los años 80 de un choque sangriento entre Singaleses y Tamil, los cuales reclaman la separación del norte

de la isla. En Indonesia el gobierno ha reaccionado con la mayor represión contra la lucha por la autodeterminación de Timor Leste: se calcula que unas dos terceras partes de la población del Timor oriental han sido exterminadas.

Vengamos al Próximo Oriente donde tenemos pueblos sin Estado, cuya identidad étnica es muy fuerte: pensemos en los curdos (25 millones de personas) divididos entre cuatro Estados, y en los palestinos, los cuales, a pesar de los recientes acuerdos con Israel, viven diseminados en los Estados más diversos del Próximo Oriente. Y no debemos olvidarnos de Afganistán donde, tras la retirada de las tropas rusas, domina una violenta guerra civil entre las distintas etnias, algunas de lengua farsi (Pathan, Tragichos, Azeros) , otras de lengua turca (Uzbeko, Turkmenos) y otros grupos (Nuristanos, Pachai). En estos continentes extraeuropeos no tiene ciertamente cabida el ideal de una sociedad multiétnica, que empieza a abrirse camino en Europa.

Fijémonos en Norteamérica, país del que partimos. Alexis de Tocqueville —como vimos— fue el primero que describió, en su *Democracia en América*, una sociedad en la que el pluralismo estaba completamente realizado. Pero pocos se han fijado con suficiente atención en el capítulo final del libro primero, en el que examina «La condición presente y el probable futuro de las tres razas que habitan el territorio de los Estados Unidos». El pluralismo está reservado a la raza blanca, en continua expansión como consecuencia de las inmigraciones europeas atraídas por la *american promise* de la *New Nation.* Quedaban excluidos los indios y los negros: la primera raza, demasiado altiva y orgullosa de su antigua independencia, estaba condenada al exterminio, la segunda raza seguiría llevando, por el color de la piel, el símbolo de la antigua esclavitud. En la segunda posguerra la lucha por una completa integración de estos grupos en el sistema del pluralismo americano obtuvo una importante victoria sobre todo en el plano jurídico. Hoy los nativos (así son llamados los indios) han obtenido de la Corte suprema el reconocimiento de su derecho a sus propias y antiguas costumbres dentro de las reservas, que implican también normas jurídicas distintas de las de los americanos. Análogas soluciones encontramos en Canadá

para los nativos y en Australia para los aborígenes: en todos estos casos tenemos el reconocimiento de un derecho indígena, pero para poblaciones establecidas en espacios delimitados.

También la emancipación de los negros, para darles una ciudadanía plena, parecía acercarse al objetivo, pero no parece que el objetivo se haya alcanzado. Al contrario, la dificultad de obtener una integración completa en el tejido social y económico americano ha dado origen a un «nacionalismo negro» más radical, que pide no la integración, sino la separación de la nación negra para defender su cultura. Este desarrollo, que se ha extendido también a los nativos americanos, se ha encontrado con la crítica al eurocentrismo y al machismo de la cultura iluminista y universalista, de la que nació el propio pluralismo. Esta crítica la han promovido sobre todo los movimientos feminista y gays, que han hecho coincidir el radicalismo de los negros y de los nativos en el debate sobre el multiculturalismo. Dentro de este debate —en posiciones moderadas— está Michael Walzer que en el ensayo *¿Qué significa ser americanos?* (1992) ve una solución en un antiguo valor de la tradición americana: la «comunidad», pero las suyas son comunidades étnicas y de grupos de pertenencia. Esto resulta bastante difícil, porque todas estas minorías no se encuentran en territorios bien delimitados, sino dispersas y también en continuo movimiento en los grandes espacios americanos. Pero la señal se ha dado: la América «cada vez más compacta», cantada por Whitman, ya no existe: existe sólo una unidad de nacionalidades, pero que comparten las ideas de tolerancia y de de democracia. El pluralismo multiétnico y multicultural, olvidado por la ciencia política americana, se reafirma aquí con toda solidez.

Volvamos a Europa. El final de la Guerra fría y la caída del muro de Berlín determinaron la desaparición de dos Federaciones, que en realidad eran Imperios con una etnia dominante: la URSS y Yugoslavia. En la vieja URSS convivían más de cien naciones y etnias con costumbres, tradiciones y con frecuencia lenguas distintas. Ahora con la nueva Federación Rusa se ha dado plena independencia a los Estados bálticos (Lituania, Letonia, Estonia); otros, como Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbayán, Georgia (para limitarnos a la

parte occidental) han obtenido la independencia, si bien permanecen ligados a la Federación con el CSI (Comunidad de Estados Independientes) del 8 de diciembre de 1991. Pero los conflictos y los desórdenes prosiguen en la región caucásica sobre todo en la provincia habitada por los chechenos y las regiones casi asiáticas (por ejemplo el Kazakistán) habitadas por poblaciones de religión islámica. En la ex Yugoslavia han alcanzado la independencia de la etnia hegemónica (Serbia) Eslovenia y Croacia, pero continúa el conflicto en Bosnia-Erzegovina, una antigua sociedad multiétnica, entre bosnios, serbios, croatas y las comunidades musulmanas. Es una disgregación de construcciones políticas debida a reivindicaciones de nacionalidades o a revueltas étnicas, que sin embargo no tenían como objetivo el multiculturalismo. Actualmente todo «Estado-nación» contiene minorías de otros Estados. Acaso todas estas minorías difusas pueden abrir el camino al multiculturalismo, pero —por ahora— los focos de tensión están casi por doquier.

En la vieja Europa asistimos a dos fenómenos radicalmente distintos. Por un lado tenemos el «regionalismo», un fenómeno extremadamente variado, complejo y diferente, que tiende a destruir aquella identidad entre Estado y nación que había sido construida a lo largo de los siglos. Las viejas naciones culturales, las antiguas etnias, que habían sido sofocadas por el establecimiento del Estado moderno en manos de una etnia dominante, reivindican su autonomía, y a la autonomía se une a menudo la exigencia de formas de autogobierno. El fenómeno se percibe mejor en España donde adquieren ciudadanía política las comunidades de Cataluña, del País Vasco y de Galicia; y en Bélgica donde se ha buscado la posibilidad de coexistencia entre valones y flamencos. Pero también Inglaterra tiene sus problemas con Escocia y Gales (por no hablar de Irlanda del Norte donde hay una guerra civil entre protestantes ingleses y católicos irlandeses), y Francia con la latente rebelión de Córcega y el autonomismo de la Bretaña.

Por otro lado está el fenómeno cada vez más imponente de las migraciones procedentes de África, del Próximo Oriente, de la India. Hasta ayer se había aspirado a una lenta asimilación, que debía ser el primer paso para una plena ciudadanía. Pero la Convención de los

derechos y de los pueblos africana (1988), en la cual se enuncian los derechos de la «tercera generación», ha acabado por representar un obstáculo a aquella política integracionista. Respecto a la Carta de derechos del hombre proclamada por la ONU (1949) hay una radical diversidad: la de la ONU se basaba en una concepción individualista, esta africana en una concepción solidarista y comunitaria. En efecto, esta quiere tutelar sobre todo los derechos culturales de las identidades colectivas: quiere impedir un genocidio cultural. Pero, con las inmigraciones a Europa, las comunidades más organizadas no aceptan la política de asimilación, porque significaría perder sus propias raíces: se está contra el individualismo atomizante y el colectivismo estatalista, que quiere imponer la propia cultura; y esta doble lucha fue un motivo inspirador del pluralismo en su nacimiento.

El problema resulta más complejo cuando estas comunidades están cimentadas, como la islámica, en la fe religiosa, una fe religiosa integrista, que no conoce la separación entre la Iglesia y el Estado conquistada en la historia europea. No se trataba sólo de permitir la libertad religiosa, permitiendo la construcción de mezquitas, de respetar sus fiestas y sus costumbres religiosas (como el *chador*), se trataba de aceptar una comunidad que tenía en el Corán el único principio de organización social, con grandes repercusiones en el derecho de familia, como el poder (absoluto) de los padres sobre los hijos o la condición de inferioridad de la mujer. El derecho religioso sustituía al derecho del Estado. El Imperio otomano había resuelto el problema con el *millet*, que confiaba a comunidades no territoriales la disciplina y la resolución jurisdiccional de sectores enteros del derecho civil. Esto llevaría al debilitamiento del concepto de ciudadanía igual para todos, y a un tratamiento diverso para los diversos. Como en la Edad Media, donde tenemos el pluralismo de la *nationes*: el derecho no es un fenómeno territorial, sino que está ligado a la cualidad de la persona. Esto antes de que el Rey, con la unificación territorial de su Reino, impusiera su derecho: recordémoslo, un Rey, una ley, una fe.

## 6. CONCLUSIÓN

La pregunta que podemos formularnos al finalizar el examen de estos diversos pluralismos antiguos y modernos es esta: ¿cuánta diversidad puede soportar una sociedad en su interior? El ideal es *ex pluribus unum*; pero ¿que sucede cuando esos «pluribus» resultan separadores? Aristóteles, contra el monista Sócrates (Platón), señaló claramente la necesidad de un equilibrio entre unidad y pluralidad: «Es claro que si una *polis* en su proceso de unificación resulta cada vez más una, no será ya ni siquiera una *polis*, porque la *polis* es por su naturaleza pluralidad y haciéndose cada vez más una, se reducirá de *polis* a familia [...]: quien estuviera en condiciones de realizar semejante unidad no debería hacerlo, porque destruiría la *polis*» (*Política*, II 1261a, y también 1263b).

El pluralismo implica siempre una tasa —más o menos alta— de conflictividad, no tiene como fin la paz social, que sólo un régimen autoritario puede garantizar. En el pasado con la libertad religiosa y luego con la libertad política —en Europa y en América— se encontró este equilibrio, pero existió primero la común herencia cristiana y luego la victoria del liberalismo, que consideraba natural la existencia de varios partidos. La revolución democrática culminará esta profunda transformación cultural, que incidió sobre la mentalidad colectiva. Pero hoy se presentan nuevos problemas. Se habla mucho de sociedades multiculturales y de sociedades multiétnicas, sin percatarse de que cultura y etnia son cosas distintas, o mejor, no coincidentes, y sin tener presente el hecho de que el integrismo islámico constituye un grave factor perturbador para un auténtico pluralismo. Las distintas naciones culturalnacionales pueden muy bien coexistir; mejor, hay un verdadero enriquecimiento para todos cuando la partida de dar y haber está abierta: pensemos en el ejemplo de la música negra y en cómo se ha convertido en patrimonio de todos. Pero las etnias son sociedades cerradas, ligadas al recuerdo del propio pasado y con vínculos de sangre: es la parentela y no la ciudadanía la que las mantiene unidas. Con las inmigraciones en Europa o en América los inmigrados tienen únicamente la opción entre la integración en el país receptor o encerrarse

en guetos para reconstruir la pequeña patria. La única señal de la salida de los guetos étnicos o religiosos puede venir sólo de la esfera privada: el verdadero indicador son los matrimonios mixtos. Es un desafío abierto, cargado de riesgos y de peligros. Pero no se puede dar por resuelto el problema celebrando —sin realismo alguno— las sociedades pluriétnicas o un fácil encuentro entre la religión cristiana y la islámica, sólo porque son religiones monoteístas. Demasiados siglos de historia las separan.

El único pluralismo posible es el «razonable» de Rawls, porque, donde hay fractura sobre los valores últimos, sólo aparece una irracionalidad agresiva. El pluralismo sólo puede darse en el interior de una cultura compartida, que tenga algunos valores comunes, sobre todo el de la tolerancia.

# Referencias bibliográficas

## PRIMERA PARTE: LÉXICO

### 1. ESTADO


Anderson, P.
*Lo stato assoluto,* Milán, Mondadori, 1980.
Arendt, H.
*Le origini del totalitarismo,* Milán, Comunità, 1967.
Aron, R.
*Teoria dei regimi politici,* Milán, Comunità, 1973.

Balladore Pallieri, G.
*Dottrina dello Stato,* Padua, Cedam, 1958.
Battaglia, F.
*Nuovi scritti di teoria dello Stato,* Milán, Giuffrè, 1955.
Bendix, R.
*Re o popolo,* Milán, Feltrinelli, 1980.
Böckenförde, E.W. (al cuidado de).
*Staat und Gesellschaft,* Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1976.
Burdeau, G.
*Lo Stato,* Roma, La Goliardica, 1982.

Capograssi, G.
*Saggio sullo Stato,* Milán, Giuffrè, 1918.
Cassirer, E.
*Il mito dello Stato,* Milán, Longanesi, 1950.

Dahl, R.A.
*Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milán, Franco Angeli, 1981.

Duverger, M.
*Giano, le due facce dell'Occidente,* Milán, Comunità, 1973.
Dyson, K.H.F.
*The State Tradition in Western Europe,* Oxford, Martin Robertson, 1980.

Easton, D.
*Il sistema politico,* Milán, Comunità, 1963.

Ferrero, G.
*Potere,* Milán, Comunità, 1947.
Flora, P. y Heidenheimer, A.J.
*Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America,* Bolonia, Il Mulino, 1983.

Galbraith, J.K.
*Il nuovo stato industriale,* Turín, Einaudi, 1968.

Hermens, F.A.
*La democrazia rappresentativa,* Florencia, Vallecchi, 1968.
Hintze, O.
*Stato e società,* Bolonia, Zanichelli, 1980.

Keohane, N.O.
*Philosophy and the State in France,* Princeton, N.J., Princeton University Press, 1980.

Lubasz, H. (al cuidado de).
*The Development of the Modern State,* Nueva York, Macmillan, 1964.
Luhmann, N.
*Potere e complessità sociale,* Milán, Il Saggiatore, 1979.
— *Sistemi sociali,* Bolonia, Il Mulino, 1990.

Manin, B.
*La democrazia dei moderni,* Milán, Anabasi, 1992.
Maravall, J.A.
*Stato moderno e mentalità sociale,* Bolonia, Il Mulino, 1991.
Meinecke, F.
*L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Florencia, Vallecchi, 1970.
Moore, B.
*Le origini sociali della dittatura e della democrazia*, Turín, Einaudi, 1969.

Mortati, C.
*Lezioni sulle forme di governo,* Padua, Cedam, 1973.

Neumann, F.
*Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bolonia, Il Mulino, 1973.
Nisbet, R.A.
*La comunità e lo Stato,* Milán, Comunità, 1957.

Oakeshott, M.
*La condotta umana,* Bolonia, Il Mulino, 1986.
O'Connor, J.
*La crisi fiscale dello Stato,* Turín, Einaudi, 1977.
Offe, C.
*Lo Stato nel capitalismo maturo,* Milán, Etas libri, 1977.

Passerin d'Entrèves, A.
*La dottrina dello Stato,* Turín, Giappichelli, 1962.
Poggi, G.
*La vicenda dello Stato moderno,* Bolonia, Il Mulino, 1962.
— *Lo Stato*. *Natura, sviluppo, prospettive*, Bolonia, Il Mulino, 1992.
Poulantzas, N.
*La crisi dello Stato,* Bari, De Donato, 1979.

Romano, S.
*Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milán, Giuffrè, 1969.
Rotelli, E. y Schiera, P. (al cuidado de).
*Lo Stato moderno,* 3 voll., Bolonia, Il Mulino, 1971-1974.
Ruffilli, R. (al cuidado de).
*Crisi dello Stato e storiografia contemporanea,* Bolonia, Il Mulino, 1979.

Schiera, P.
*Il Cameralismo e l'Assolutismo tedesco*, Milán, Giuffrè, 1968.
Schmitt, C.
*Le categorie del «politico»,* Bolonia, Il Mulino, 1972.
Schnur, R.
*Individualismo e assolutismo,* Milán, Giuffrè, 1979.
Shennan, J.H.
*Le origini dello Stato moderno in Europa*, Bolonia, Il Mulino, 1976.
Solari, G.
*La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Turín, Giappichelli, 1962.

Tarello, G.
*Storia della cultura giuridica moderna*, Bolonia, Il Mulino, 1976.
Tessitore, F.
*Crisi e trasformazione dello Stato,* Napoli, Morano, 1963.
Tilly, C. (al cuidado de).
*La formazione degli Stati nazionali nell'Europa Occidentale*, Bolonia, Il Mulino, 1984.

Weber, M.
*Economia e società,* 2 voll., Milán, Comunità, 1968.
Wittfogel, K.A.
*Il dispotismo orientale,* Milán, Sugarco, 1980.

## 2. SOBERANÍA

Calasso, F.
*I Glossatori e la teoria della sovranità*, Milán, Giuffrè, 1957.
Commons, J.R.
*A Sociological View of Sovereignty,* Nueva York, N.Y., Kelley, 1965.

Duguit, L.
*Souveraineté et liberté,* París, Alcan, 1922.

Galizia, M.
*La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milán, Giuffrè, 1951.

Heller, H.
*La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milán, Giuffrè, 1987.
Hinsley, F.H.
*Sovereignty,* Londres, Basic Books, 1966.
Hofmann, H.H.
*Die Entstehung des modernen souveränen Staates,* Colonia, Kiepenheuer und Witsch, 1967.

Jouvenel de, B.
*La sovranità,* Milán, Giuffrè, 1971.

Kelsen, H.
*Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milán, Comunità, 1952.

— *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milán, Giuffrè, 1989.

Kurz, H. (al cuidado de).
*Staatssouveränität und Volksouveränität,* Darmstadt, Voege der Fozschung, 1970.

Laski, H.J.
*The Foundations of Sovereignty,* Nueva York, N.Y., Arno Press, 1921.

McIlwain, C.H.
*Constitutionalism and the Changing World,* Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1939.

Quaglioni, D.
*I limiti della sovranità,* Padua, Cedam, 1992.

Quaritsch, H.
*Souveränität,* Berlin, Duncker & Humblot, 1986.

Riesenberg, P.N.
*Inalienability of Sovereignty in Medieval Political Thought*, Nueva York, N.Y., Columbia University Press, 1965.

Schmitt, C.
*Teologia politica*, en *Le categorie del «politico»*, Bolonia, Il Mulino, 1972.

Schmitt, C.
*La dittatura,* Bari, Laterza, 1975.

Tarantino, A.
*Sovranità,* Milán, Giuffrè, 1990.

## 3. CONTRACTUALISMO

Atger, F.
*Essai sur l'histoire des doctrines du contrat social*, París, Alcan, 1906.

Barker, E.
*The Social Contract,* Londres, Oxford University Press, 1946.

Bobbio, N. y Bovero, M.
*Società e stato nella filosofia politica moderna,* Milán, Il Saggiatore, 1979.

D'Addio, M.
*L'idea del contratto sociale dai Sofisti alla Riforma e il «De Principatu» di Mario Salomonio*, Milán, Giuffrè, 1954.
Del Vecchio, G.
*Contributi alla storia del pensiero giuridico e filosofico*, Milán, Giuffrè, 1963.
Derathé, R.
*J-J. Rousseau et la science politique de son temps,* París, Presses Universitaires de France, 1950.
Dunn, J.
*Il pensiero politico di J. Locke,* Bolonia, Il Mulino, 1992.
Duso, G. (al cuidado de).
*Il contratto sociale nella filosofia politica moderna,* Milán, Franco Angeli, 1993.

Gierke von, O.
*Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Turín, Einaudi, 1943.
Gough, J.W.
*Il contratto sociale,* Bolonia, Il Mulino, 1986.
Green, T.H.
*Lectures on the Principles of Political Obligation*, Londres, Longman, 1988.

Jaszi, O. y Lewis, J.D.
*Against the Tyrant,* Glencoe, N.Y., Free Press, 1957.

Palladini, F.
*S. Pufendorf discepolo di Hobbes,* Bolonia, Il Mulino, 1990.

Riley, P.
*Will and Political Legitimacy,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.

Solari, G.
*Individualismo e diritto privato,* Turín, Giappichelli, 1939.

Tussman, J.
*Obligation and the Body Politic,* Nueva York, N.Y., Oxford University Press, 1960.

Warrender, H.
*Il pensiero politico di Hobbes,* Bari, Laterza, 1974.

## 4. CONSTITUCIONALISMO

Adams, W.P.
*The First American Constitutions,* Chapel Hill, N.C., The University of North Carolina Press, 1980.
Aquarone, A.
*Due costituenti settecentesche,* Pisa, Nistri-Lischi, 1959.
Aquarone, A., Negri, G. y Scelba, C. (al cuidado de).
*La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti,* 2 voll., Pisa, Nistri-Lischi, 1961.
Arendt, H.
*Sulla rivoluzione,* Milán, Comunità, 1983.

Barile, P.
*Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bolonia, Il Mulino, 1984.
Battaglia, F.
*Le Carte dei diritti (dalla Magna Charta alla Carta di San Francisco)*, Florencia, Sansoni, 1947.
Bobbio, N.
*L'età dei diritti,* Turín, Einaudi, 1990.
Böckenförde, E.W.
*La storiografia costituzionale tedesca nel secolo decimonono,* Milán, Giuffrè, 1970.
Bonazzi, T. (al cuidado de).
*La costituzione statunitense e il suo significato odierno,* Bolonia, Il Mulino, 1988.
Brunner, O., *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, Milán, Vita e Pensiero, 1970.

Cappelletti, M.
*La giurisprudenza costituzionale delle libertà*, Milán, Giuffrè, 1955.
— *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato,* Milán, Giuffrè, 1968.
— *Giustizia,* en *Enciclopedia del Novecento,* vol. III, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1978, pp. 380-397.
Cassese, A.
*I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988.
Colombo, P.
*Governo e costituzione durante la Rivoluzione Francese*, Milán, Giuffrè, 1993.
Corwin, E.S.
*La costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna,* Pisa, Nistri-Lischi, 1958.

— *L'idea di «legge superiore» e il diritto costituzionale americano*, Vicenza, Neri Pozza, s.d.
Craveri, P.
*Genesi di una costituzione,* Napoli, Guida, 1985.

D'Avack, L.
*I nodi del potere. La teoria del governo mlkto nell'Inghilterra del Seicento*, Milán, Giuffrè, 1979.
D'Avack, L.
*Dal «Regno» alla «Repubblica»,* Milán, Giuffrè, 1979.
De Vergottini, G.
*Diritto costituzionale comparato,* Padua, Cedam, 1987.
Dicey, A.V.
*The Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 1885.
Dogliani, M.
*Potere costituente,* Turín, Giappichelli, 1986.
Duverger, M.
*Le costituzioni della Francia,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984.
Dworkin, R.
*I diritti presi sul serio,* Bolonia, Il Mulino, 1982.

Finnis, J.
*Natural Law and Natural Rights,* Oxford, Clarendon Press, 1980.
Fioravanti, M.
*Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milán, Giuffrè, 1979.
— *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, Turín, Giappichelli, 1991.
Forsthoff, E.
*Stato di diritto in trasformazione,* Milán, Giuffrè, 1973.
Friedrich, C.J.
*Governo costituzionale e democrazia,* Vicenza, Neri Pozza, 1963.
Friedrich, C.J.
*Limited Government: A ComParíson,* Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1974.

Gauchet, M.
*La Révolution des droit de l'homme,* París, Gallimard, 1989.
Ghisalberti, C.
*Storia costituzionale d'Italia (1848-1948),* Bari, Laterza, 1989.
Godechot, J. (al cuidado de).
*Les constitutions de la France depuis 1789,* París, Flammarion, 1979.

Gough, J.M.
*Fundamental Law in English Constitutional History*, Oxford, Oxford University Press, 1955.
Gwyn, W.B.
*The Meaning of the Separation of Power,* New Orleans, La., Tulane University Press, 1965.

Haines, C.G.
*The American Doctrine of Judicial Supremacy,* Nueva York, Russel & Russel, 1959.
Hayek, F.A. von.
*La società libera,* Florencia, Vallecchi, 1969.

Jaume, L. (al cuidado de),
*Les Déclarations des droits de l'homme* - 1789, París, Flammarion, 1989.
Jaume, L. y Troper, M.
*1789 et l'invention de la Constitution,* París, Flammarion, 1990.
Jellinek, G.
*La dottrina generale del diritto dello Stato,* Milán, Giuffrè, 1949.

Kelsen, H.
*Teoria generale del diritto e dello stato*, Milán, Comunità, 1952.

Lutz, D.S.
*The Origins of American Constitutionalism,* Baton Rouge, La., Louisiana University Press, 1988.

McDonald, F.
*Novus ordo saeculorum,* Lawrence, Ka., University Press of Kansas, 1985.
McIlwain, C.H.
*The High Court of Parliament and Its Supremacy*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1910.
— *La Rivoluzione americana: un'interpretazione costituzionale,* Bolonia, Il Mulino, 1965.
— *Constitutionalism and the Changing World,* Cambridge, Cambridge University Press, 1939.
— *Costituzionalismo antico e moderno,* Bolonia, Il Mulino, 1990.
Matteucci, N., *Organizzazione del potere e libertà - Storia del costituzionalismo moderno*, Turín, Utet, 1976.

— *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1987.
Mirkine-Guetzévitch, B.
*Le Costituzioni europee,* Milán, Comunità, 1954.
Mohnhaupt, H. y Grimm D.
*Verfassung, en Geschichtliche Grundbegriffe* al cuidado de O. Brunner, W. Conze e R. Koselleck, Stuttgart, KlettCotta, vol. VI, 1990.
Mosse, G.L.
*The struggle for Sovereignty in England,* East Lansing, Michigan State College Press, 1950.

Negri, G. (al cuidado de).
*Il Federalista: 200 anni dopo,* Bolonia, Il Mulino, 1988.
Nino, C.S.
*The Ethics of Human Rights,* Oxford, Clarendon Press, 1991.

Pargellis, S.
*The Theory of Balanced Government*, Nueva York, 1938.
Prodi, P.
*Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente,* Bolonia, Il Mulino, 1992.

Read, C. (al cuidado de).
*The Constitution Reconsidered,* Nueva York, Columbia University Press, 1938.
Rebuffa, G.
*Costituzione e costituzionalismi,* Turín, Giappichelli, 1990.

Saitta, A.
*Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Turín, Einaudi, 1952.
Sandoz, E.
*The Roots of Liberty,* Nueva York, Columbia University, 1993 ss.
Schmitt, C.
*Dottrina della costituzione,* Milán, Giuffrè, 1984.
Spector, H.
*Autonomy and Rights,* Oxford, Clarendon Press, 1992.

Tierney, B.
*Religion, Law and the Growth of Constitutional Thought (1150-1650)*, Cambridge, Mass., 1983.

Vile, M.J.C.
*Constitutionalism and Separations of Powers,* Londres, Oxford University Press, 1967.

Waldron, J. (al cuidado de).
*Theories of Rights,* Oxford, Oxford University Press, 1984.
Wheare, K.
*Modern Constitutions,* Nueva York-Toronto, Oxford University Press, 1966.
Wolfe, C.
*The Rise of Modern judicial Review. From Constitutional Interpretation to Judge-made Law*, Nueva York, Basic Books, 1986.
Wormuth, F.D.
*The Origin of Modern Constitutionalism,* Nueva York, Harper, 1949.

Zagrebelski, G.
*La giustizia costituzionale,* Bolonia, Il Mulino, 1988.

## 5. OPINIÓN PÚBLICA

Apel, K.O.
*Comunità e comunicazione,* Turín, Rosenberg & Sellier, 1977.
— *Etica della comunicazione,* Milán, Jaka Book, 1992.

Caracciolo, A. y Colombo, R.M. (al cuidado de).
*Nascita dell'opinione pubblica in Inghilterra,* fascicolo speciale di «Quaderni storici», XIV, settembredicembre, 1979.
Childs H.L.
*Public Opinion: Nature, Function and Role,* Princeton, N.J., Van Nostrand, 1965.
Compagna, L.
*Alle oiigini della libertà di stampa nella Francia della Restaurazione*, Bari, Laterza, 1979.

Habermas, J.
*Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza, 1971.
— *Teoria dell'agire comunicativo,* 2 voll., Bolonia, Il Mulino, 1986.
Held, K.
*Stato politico e società civile,* en «Fenomenologia e società», n. 6-7, 1979.

— *Per la riabilitazione della doxa,* en Berti, E. (al cuidado de), *Tradizione e attualità della filosofia pratica,* Genova, Marietti, 1988.

Koselleck, R.
*Critica illuminista e crisi della società borghese*, Bolonia, Il Mulino, 1972.

Lasswell, H.D. (al cuidado de).
*Propaganda, Communication and Public Opinion,* Princeton, N.J., Princeton University Press, 1946.
Lasswell, H.D.
*The Structure and Function of Communication in Society*, Nueva York, 1948.
Lippmann, W.
*L'opinione pubblica,* Milán, Comunità, 1963.

Price, V.
*L'opinione pubblica,* Bolonia, Il Mulino, 1993.

Riedel, M.
*Lineamenti di etica comunicativa,* Padua, Liviana, 1980.

Sauvy, A.
*L'opinion publique,* París, Presses Universitaires de France, 1964.

Taylor, C.
*Source of tbe Self*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989.
Truman, D.B.
*The Governmental Process; Political Interests and Public Opinion,* Nueva York, Knopf, 1955.

## 6. CORPORATIVISMO

Berger, S. (al cuidado de).
*L'organizzazione degli interessi in Europa Occidentale*, Bolonia, Il Mulino, 1983.
Bordogna, L. y Provasi, G.
*Politica, economia e rappresentanza degli interessi,* Bolonia, Il Mulino, 1984.

Gierke von, O.
*Das deutsche Genossenschaftsrecht,* Graz, Akademische Drük und Verlagsanstalt, 1954.

Goldthorpe, J.H. (al cuidado de).
*Ordine e conflitto nel capitalismo moderno,* Bolonia, Il Mulino, 1989.

Heinze, R.G.
*Verbändepolitik und «neokorporativismus»,* Opladen, Westdeuntscher Verlag, 1981.

Lembruch, G. y Schmitter, P.C. (al cuidado de).
*La politica degli interessi nei paesi industrializzati,* Bolonia, Il Mulino, 1984.

Maraffi, M. (al cuidado de).
*La società neocorporativa,* Bolonia, Il Mulino, 1981.

Ornaghi, L.
*Stato e corporazione,* Milán, Giuffrè, 1984.

Pasquino, G. (al cuidado de).
*Le società complesse,* Bolonia, Il Mulino, 1983.

Shonfeld, A.
*Il capitalismo moderno: mutamenti nei rapporti fra pubblico e privato,* Milán, Giuffrè, 1984.

## SEGUNDA PARTE: EXPLORACIONES

### 7. DE LA IGUALDAD DE LO ANTIGUOS COMPARADA CON LA IGUALDAD DE LOS MODERNOS

Ackerman, B.A.
*La giustizia sociale nello Stato liberale,* Bolonia, Il Mulino, 1984.

Bedau, H.A. (al cuidado de).
*Justice and Equality*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1971.
Bobbio, N.
*Eguaglianza ed egualitarismo,* en «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 1976, pp. 321 ss.
— *Eguaglianza,* en *Enciclopedia del Novecento,* Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. II, 1977.

Cohen, M., Nagel, T. y Scanlon, T. (al cuidado de).
*Equality and Preferential Treatment,* Princeton, N.J., Princeton University Press, 1977.
Cornillot, M.T.
*Uguaglianza, en Enciclopedia Einaudi,* Turín, Einaudi, vol. XIV, 1981.

Dumont, L.
*Homo aequalis,* Milán, Adelphi, 1984.
Dworkin, R.
*I diritti presi sul serio,* Bolonia, Il Mulino, 1982.
Dworkin, R.
*Law's Empire,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986.

Ehrenberg, V.
*Isonomia,* en Pauly-Wissowa, *RE,* suppl. VII, cc. 293-301, Stuttgart, Alfred Brücke, Müller Verlag, 1940.
— *Origins of Democracy*, en «Historia», 1950, pp. 515 ss.
— *Eunomia,* en *Aspects of the Ancient World*, Nueva York, Arno Press, 1973.

Fassò, G.
*La democrazia in Grecia. Antologia politica*, Bolonia, Il Mulino, 1959.
Finley, M.J.
*Democrazia antica e moderna,* Bari, Laterza, 1973.

Gigante, M.
*Nomos Basileus,* Napoli, Giannini, 1956.
Gilli, G.A.
*Origini dell'eguaglianza,* Turín, Einaudi, 1988.

Meier, C.
*La nascita della categoria delpolitico in Grecia*, Bolonia, Il Mulino, 1988.
Meier, C. y Veyne P.
*L'identità del cittadino e la democrazia in Grecia,* Bolonia, Il Mulino, 1989.
Miglio, G.
*Sul concetto di «nomos»,* en *Le regolarità della politica*, Milán, Giuffrè, 1988.

Nagel, T.
*I paradossi dell'uguaglianza*, Milán, Il Saggiatore, 1993.

Nozick, R.
*Anarchia, stato e utopia,* Florencia, Le Monnier, 1981.

Oppenheim, F.E.
*Concetti politici: una ricostruzione*, Bolonia, Il Mulino, 1985.
Ostwald, M.
*Nomos and the Beginning of tbe Athenian Democracy*, Oxford, Claredon Press, 1969.
— *Pindar, Nomos and Eracles,* en *Pindaros und Bakchylides,* al cuidado de W. Calder y J. Stern III, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1970.

Pohlenz, M.
*La libertà greca,* Brescia, Paideia, 1963.

Rae, D.
*Equalities,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.
Rawls, J.
*Una teoria della giustizia,* Milán, Feltrinelli, 1982.
Romilly de, J.
*La loi dans le pensée grecque, des origines à Aristote*, París, Les Belles Lettres, 1971.
— *Problèmes de la Démocratie grecque,* París, Hermann, 1975.

Schmitt, C.
*Appropriazione, divisione, produzione* en *Le categorie del «politico»*, Bolonia, Il Mulino, 1972.

Vernant, J.P.
*Mito e pensiero presso i Greci,* Turín, Einaudi, 1970.
Vlastos, G.
*Isonomia* en «American Journal of Philology», 1953, pp. 337 ss.
— *Isonomia Politike* en *Isonomia* al cuidado de J. Mau y E.G. Schmidt, BerlinAmsterdam, Akademie Verlag, 1964.

Walzer, M.
*Sfere di giustizia,* Milán, Feltrinelli, 1987.

## 8. EN EL LABERINTO DE LOS CONTRACTUALISMOS

Ackerman, B.A.
*La giustizia sociale nello Stato liberale,* Bolonia, Il Mulino, 1984.

Buchanan, J.M.
*I limiti della libertà,* Turín, Quaderni di Biblioteca della Libertà, 1978.

Dworkin, R.
*I diritti presi sul serio,* Bolonia, Il Mulino, 1982.

Harsanyi, J.
*Comportamento razionale ed equilibrio di contrattazione*, Milán, Il Saggiatore, 1985.

Maffettone, S.
*Utilitarismo e teoria della giustizia,* Napoli, Bibliopolis, 1982.

Nozick, R.
*Anarchia, stato e utopia,* Florencia, Le Monnier, 1981.

Rawls, J.
*Una teoria della giustizia,* Milán, Feltrinelli, 1982.

Veca, S.
*La società giusta,* Milán, il Saggiatore, 1982.
— *Questioni di giustizia,* Turín, Einaudi, 1991.

Walzer, M.
*Sfere di giustizia,* Milán, Feltrinelli, 1987.

## 9. INDIVIDUO, SOCIEDAD Y GOBIERO REPRESENTATIVO

Adorno, T.W.
*Minima moralia,* Turín, Einaudi, 1954.
Arendt, H.
*Vita Activa,* Milán, Bompiani, 1964.

Black, A.
*Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*, Londres, Methuen, 1984.

Bobbio, N.
*Stato, governo, società,* Turín, Einaudi, 1985.
Buchanan, J.M.
*I limiti della libertà,* Turín, Quaderni di Biblioteca della Libertà, 1978.

Croce, B.
*Filosofia della pratica,* Bari, Laterza, 1909.
— *Filosofia e storiografia,* Bari, Laterza, 1949.

Dahrendorf, R.
*La nuova libertà,* Turín, Quaderni di Biblioteca della Libertà, 1977.
Del Noce, A.
*Il suicidio della rivoluzione,* Milán, Rusconi, 1978.

Easton, D.
*Il sistema politico*, Milán, Comunità, 1963.
Eisfeld, R.
*Il pluralismo fra liberalismo e socialismo,* Bolonia, Il Mulino, 1976.

Fromm, E.
*Fuga dalla libertà,* Milán, Comunità, 1963.

Gehlen, A.
*L'uomo nell'età della tecnica,* Milán, Sugarco, 1967.

Habermas, J.
*Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza, 1971.
Hayek von, F.A.
*L'abuso della ragione,* Florencia, Vallecchi, 1967.
— *Legge, legislazione e libertà,* Milán, Il Saggiatore, 1986.
Heilbroner, R.
*La prospettiva dell'uomo,* Milán, Etas libri, 1975.
Horkheimer, M.
*Lo stato autoritario*, en *La società in transizione*, Turín, Einaudi, 1979.

Kolakowski, L.
*Diavolo,* en *Enciclopedia Einaudi,* vol. IV, Turín, Einaudi, 1978.
Koselleck, R.
*Critica illuminista e crisi della società borghese*, Bolonia, Il Mulino, 1972.

Lasswell, H.D.
*Potere, politica, personalità,* Turín, Utet, 1975.
Laurent, A.
*Histoire de l'individualisme,* París, Presses Universitaire de France, 1993; trad. it. *Storia dell'individualismo,* Bolonia, Il Mulino, 1994.

Matteucci, N.
*La pensabilità dell'economico*, en AA.VV., *La dimensione dell'economico*, Padua, Liviana, 1979.
— *Alla ricerca dell'ordine politico,* Bolonia, Il Mulino, 1984.
— *Il liberalismo in un mondo in trasformazione*, Bolonia, Il Mulino, 1992.
Monod, J.
*Il caso e la necessità,* Milán, Mondadori, 1970.

Nozick, R.
*Anarchia, stato e utopia,* Florencia, Le Monnier, 1981.

Sartori, G.
*Elementi di teoria politica,* Bolonia, Il Mulino, 1987.
Seligman, A.
*L'idea di società civile,* Milán, Garzanti, 1993.
Skinner, B.F.
*Oltre la libertà e la dignità,* Milán, Mondadori, 1973.

Voegelin, E.
*La nuova scienza politica,* Turín, Borla, 1968.

## TERCERA PARTE: ENTRE LÉXICO Y EXPLORACIONES

### 10. POLÍTICA

AA.VV.
*Materiali per un lessico politico europeo: «Polizia»,* en «Filosofia politica», 1988, II, pp. 5147.
— *Materiali per un lessico politico europeo: «Politica»*, en «Filosofia politica», 1989, III, pp. 1773.
— *Aristotelismo politico e ragion di Stato* (al cuidado de A. Enzo Baldini), Florencia, Olschki, 1995.

Arendt, H.
*The human condition,* Chicago, 1958; trad. it. *Vita Activa,* Milán, Bompiani, 1964.
— *On revolution,* Nueva York, 1963; trad. it. *Sulla rivoluzione,* Milán, Comunità, 1964.
— *The life of the mind,* Nueva York, 1978; trad. it. *La vita della mente,* Bolonia, Il Mulino, 1986.

Battaglia, F.
*Politica,* en *Enciclopedia Italiana,* vol. XXVII, Roma, 1935, pp. 670-679.
Bobbio, N.
*Politica,* en *Dizionario di politica* (al cuidado de N. Bobbio y N. Matteucci), Turín, Utet, 1976, pp. 728-737.
— *Politica,* en *La società contemporanea* (al cuidado de V. Castronovo y L. Gallino), vol. I, Turín, Utet, 1987, pp. 567-587.
Borrelli, G.
*Ragion di Stato e Leviatano,* Bolonia, Il Mulino, 1993.

Crick, B.
*In defence of politics,* Londres, 1964[2]; trad. it. *Difesa della politica,* Bolonia, Il Mulino, 1969.

Easton, D.
*The political system,* Nueva York, 1953; trad. it. *Il sistema politico,* Milán, Comunità, 1963.
Esposito, R.
*Nove pensieri sulla politica,* Bolonia, Il Mulino, 1993.

Forti, S.
*Vita della mente e tempo della polis. Filosofia e politica*, Milán, Franco Angeli, 1994.

Galli, C.
*Genealogia della politica,* Bolonia, Il Mulino, 1995.
Grossi, P.
*L'ordine giuridico medievale,* RomaBari, Laterza, 1996.

Heidenheimer, A.J.
*Politics, policy and policey as concepts in English and continental languages*, en «The review of politics», 1986, n. 1, pp. 330.

Lasswell, H.D.
*Politics: who gets what, when, how*, Nueva York, 1936; trad. it. *La politica: chi prende cosa, quando, come*, en *Potere, politica e personalità,* Turín, Utet, 1975.
— *Politica,* en *Enciclopedia del Novecento,* vol. V, Roma, 1980, pp. 452-473.
Lasswell, H.D. y Kaplan, A.
*Power and society,* New Haven, Conn.-Londres, 1950; trad. it. *Potere e società,* Bolonia, Il Mulino, 1997.

Matteucci, N.
*Alla ricerca dell'ordine politico,* Bolonia, Il Mulino, 1984.
Meier, C.
*Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, Frankfurt a.M., 1980; trad. it. *La nascita delle categorie del politico in Grecia*, Bolonia, Il Mulino, 1988.

Ornaghi, L.
*Scienza della politica,* Milán, Jaca Book, 1993.

Passerin d'Entrèves, *A.*
*Dottrina dello Stato,* Turín, Giappichelli, 1962.
Pizzorno, A.
*Le radici della politica assoluta,* Milán, Feltrinelli, 1993.

Riedel, M.
*Metaphysik und Metapolitik,* Frankfurt a.M., 1975; trad. it. parziale *Metafisica e metapolitica,* Bolonia, Il Mulino, 1990.
Ritter, J.
*Metaphysik und Politik,* Frankfurt a.M., 1969; trad. it. *Metafisica e politica,* Genova, Marietti, 1983.

Sartori, G.
*Elementi di teoria politica,* Bolonia, Il Mulino, 1987.
Schmitt, C.
*Der Begriff des Politischen* (1927), Munich-Leipzig, 1932[3]; trad. it. en *Le categorie del politico,* Bolonia, Il Mulino, 1972.
— *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des jus publicum europaeum*, Berlin, 1950; trad. it. *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum*, Milán, Adelphi, 1991.
— *Theorie des Partisanen,* Berlin, 1963; trad. it. *Teoria del partigiano,* Milán, Il Saggiatore, 1981.

Sellin, V.
*Politik,* en *Geschichtliche Grundbegriffe,* Stuttgart, 1975; trad. it. *Politica,* Venezia, Marsilio, 1993.
Sternberger, D.
*Drei Wurzeln der Politik,* 2 voll., Frankfurt a.M., Insel Verlag, 1978.
Stoppino, M.
*Che cos'è la politica,* en «Quaderni di scienza politica», 1994, n. 1, pp. 134.

Ullmann, W.
*Principles of government and politics in the Middle Age,* Londres, 1966; trad. it. *Principî di governo e politica nel Medioevo,* Bolonia, Il Mulino, 1972.

Viroli, M.
*Dalla politica alla ragion di Stato,* Roma, Donzelli, 1994.

Walzer, M.
*Spheres of justice,* Nueva York, 1983; trad. it. *Sfere di giustizia,* Milán, Feltrinelli, 1987.
Weber, M.
*Politik als Beruf,* Berlín, 1919; trad. it. *La politica come professione,* en *Il lavoro intellettuale come professione*, Turín, Einaudi, 1948.
— *Wirtschaft und Gesellschaft,* Tubinga, 1922; trad. it. *Economia e società,* Milán, Comunità, 1961.

## II. PLURALISMO

AA.VV.
*Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali* (al cuidado de T. Bonazzi y M. Dunne), Bolonia, Il Mulino, 1994.
— *Comunitarismo e liberalismo* (al cuidado de A. Ferrara), Roma, Editori Riuniti, 1992.

Bentley, A.F.
*The Process of Government,* Chicago, 1908; trad. it. *Il processo di governo,* Milán, Giuffrè, 1983.
Bobbio, N.
*Le ideologie e il potere in crisi,* Florencia, Le Monnier, 1981.

Cole, G.D.H.
*Guild Socialism Restated,* Londres, Leonard Parsons, 1920.

Cotta, S.
*La nascita dell'idea di partito nel secolo XVIII*, en «Il Mulino», 3 (1959), pp. 445-486.

Dahl, R.A.
*A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956; trad. it. *Prefazione alla teoria democratica*, Milán, Comunità, 1994.
— *Polyarchy. Partecipation and Opposition,* New Haven, 1971; trad. it. *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici,* Milán, Franco Angeli, 1981.
— *Dilemmas of Pluralist Democracy,* New Haven-Londres, 1982; trad. it. *I dilemmi della democrazia pluralista,* Milán, Il Saggiatore, 1988.
— *Democracy and its Critics,* New Haven, 1989; trad. it. *La democrazia e i suoi critici,* Roma, Editori Riuniti, 1990.

Eisfeld, R.
*Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus,* Stuttgart, 1972; trad. it. *Il pluralismo fra liberalismo e socialismo,* Bolonia, Il Mulino, 1976.

Glass, S.T.
*The Responsible Society: the Ideas of the English Guild Socialist*, Londres, Longman, 1966.

Hirschman, A.O.
*The Passions and the Interests,* Princeton, 1977; trad. it. *Le passioni e gli interessi,* Milán, Feltrinelli, 1979.
Hirst, P.Q. (al cuidado de).
*The Pluralist Theory of the State: Selected Writings of G.D.H. Cole, J.N. Figgis and H.J. Laski,* Nueva York, Routledge, 1990.

Kaiser, J.
*Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956; trad. it. *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milán, Giuffrè, 1993.
King, P.
*Toleration,* Londres, Allen & Unwin, 1976.

Lindblom, C.
*Politica e mercato,* Milán, Etas Libri, 1979.

MacIver, R.
*The Web of Government,* Nueva York, 1947; trad. it. *Governo e società,* Bolonia, Il Mulino, 1962.
Maitland, F.W.
*Introduction* a O. Gierke, *Political Theories of the Middle Age,* Londres, Cambridge University Press, 1900.
Matteucci, N.
*Alexis de Tocqueville. Tre esercizi di lettura*, Bolonia, Il Mulino, 1990.

Pizzorno, A.
*I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bolonia, Il Mulino, 1980.

Rawls, J.
*Political Liberalism,* Nueva York, 1993; trad. it. *Liberalismo politico,* Milán, Comunità, 1994.

Raz, J.
*The Morality of Freedom,* Nueva York, Clarendon Press, 1988.
— *Practical Reason and Norms*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1990.
Rescigno, P.
*Persona e comunità,* Bolonia, Il Mulino, 1966.

Truman, D.B.
*The Governmental Process*, Nueva York, 1951.

Walzer, M.
*Spheres of Justice: a Defence of Pluralism and Equality*, Nueva York, 1983; trad. it. *Sfere di giustizia*, Milán, Feltrinelli, 1987.
— *Che cosa significa essere americani*, Venezia, Marsilio, 1992.

*En la misma colección*

— Anne Robert Jacques Turgot
*Reflexiones sobre la formación y la distribución de las riquezas.*
*Elogio de Gournay*

— Angelo Panebianco
*El poder, el estado, la libertad.*
*La frágil constitución de la sociedad libre*

— Paloma de la Nuez
*Turgot, el último ilustrado*

**Para más información,**
**véase nuestra página web**
www.unioneditorial.es

LOS CONTENIDOS DE ESTE LIBRO PUEDEN SER
REPRODUCIDOS EN TODO O EN PARTE, SIEMPRE
Y CUANDO SE CITE LA FUENTE Y SE HAGA CON
FINES ACADÉMICOS, Y NO COMERCIALES

El lenguaje cotidiano de la política usa palabras gastadas y, a menudo, ambiguas. Una democracia sana, que debería basarse en la comunicación lingüística, precisa, en cambio, de palabras que permitan a los hombres entenderse y no malinterpretarse. Las palabras tienen una historia y una densidad conceptual: este libro está dedicado a la formación histórico-filosófica del Estado moderno, una de las distintas formas históricas de organización del poder, encajada en la historia de los conceptos fundamentales de la política y en la de las instituciones en un amplio arco del tiempo. El protagonista es el Estado moderno desde el siglo XVI hasta nuestros días, en los cuales entrevemos su crisis si no ya su final. Pero la historia del Estado es inseparable de la historia de los grandes movimientos culturales e ideales, que son incomprensibles si no tenemos presente, como punto de referencia, esta particular forma de organización del poder, en la que se expresa el destino de Occidente.

«Matteucci examina y desnuda, hasta clarificarlos despiadadamente, los vértices teóricos en que se ha venido conteniendo y definiendo la realidad política... Un juego de espejos constituido desde los más importantes conceptos de la ciencia política (representación política, libertad individual, acción colectiva, pluralismo de partidos, partidocracia, etc.), hábilmente encajado por las manos de este agudo y experimentado intelectual italiano que perfila en sus reflejos variables el fenómeno de la denominación de los eventos de trascendencia política. Matteucci aclara, así, sin deslumbrar, y articula sin confundir, el núcleo doctrinal del pensamiento político-jurídico, sin que su erudición bibliográfica ni su sabiduría clasicista distraigan a un lector interesado en llegar a entender, pura y llanamente, el conjunto de las realidades políticas actuales» (del Prólogo a la presente edición española de Ángel Sánchez de la Torre).

NICOLA MATTEUCCI (Bolonia, 1926 - Bolonia, 2006), destacado politólogo y constitucionalista italiano, fue profesor durante muchos años de Filosofía moral en la Universidad de Bolonia; fundador —junto a otros colegas— de la revista «il Mulino» y de la sociedad editorial del mismo nombre, que tanta influencia ha tenido en la renovación cultural de Italia. Es autor, entre otros libros, de *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo* (Utet, 1967). Junto con Norberto Bobbio y Gianfranco Pasquino, es autor de un célebre *Dizionario di politica* (Utet, 1976). Con il Mulino ha publicado: *A la ricerca del ordine politico* (1984), *La rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale* (1987), *Alexis de Tocqueville. Tre esercizi di lettura* (1990), *Il liberalismo in un mondo in trasformazione* (1992).

Unión Editorial, S.A.
c/ Martín Machío, 15 • 28002 Madrid
Tel.: 91 350 02 28 - Fax: 91 181 22 12
Correo: info@unioneditorial.net
www.unioneditorial.es

CC BY NC SA

ISBN: 978-84-7209-524-3
9 788472 095243